



Munich Personal RePEc Archive

# **Socio Economic Development and poverty in Latin America and the Caribbean**

Mora-Alfaro, Jorge

Programa Regional de Maestría en Desarrollo Comunitario,  
Universidad Nacional

2005

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/1529/>

MPRA Paper No. 1529, posted 07. November 2007 / 01:49

**Programa Regional de Maestría en Desarrollo Comunitario Sustentable  
Universidad Nacional**



**Desarrollo socioeconómico y pobreza en América  
Latina y el Caribe**

**Jorge Mora Alfaro**

© Desarrollo socioeconómico y pobreza / Jorge Mora Alfaro /  
Programa Regional de Maestría en Desarrollo Comunitario  
Sustentable / Universidad Nacional.  
Pintura Portada: Fernando Carballo “Doña Mercedes” 2005  
Óleo sobre tela 102 x 79 cm. Colección privada.  
Heredia: 2005

---

## Contenidos

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I: Limitaciones y perspectivas del desarrollo humano en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>4</b>
1. Principales tendencias del desarrollo socioeconómico de ALC.....	6
2. La evolución del desarrollo humano en América Latina y el Caribe.....	34
3. El carácter multidimensional de la pobreza.....	49
4. Ambiente, desarrollo sostenible y pobreza en ALC.....	55
<b>Capítulo II: Las formas de medición y la magnitud de la pobreza en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>68</b>
1. La medición de la pobreza en América Latina y el Caribe.....	70
2. La magnitud de la pobreza en América Latina y el Caribe.....	102
<b>Capítulo III: Democracia, exclusión social y ciudadanía en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>117</b>
1. Desigualdad social, pobreza y democracia en ALC.....	119
2. Ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social.....	133
3. La pérdida de la confianza en las instituciones y el deterioro en la cohesión social.....	145
4. El aporte de la sociedad civil.....	152
<b>Capítulo IV: Política social y programas de lucha contra la pobreza en ALC.....</b>	<b>161</b>
1. Reformas económicas y políticas y reorientación de la política social.....	163
2. La evolución del gasto público social en América Latina y el Caribe.....	179
3. La salud y la educación en el desarrollo humano de América latina y el caribe.....	188
<b>Capítulo V: Territorio, actores sociales locales y desarrollo comunitario sostenible en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>212</b>
1. El concepto de desarrollo comunitario sostenible.....	214
2. Los actores sociales locales y la participación en los procesos de desarrollo comunitario.....	220
3. El concepto de capital social y su importancia para el desarrollo comunitario sostenible.....	229
<b>Anexo I: Objetivos del desarrollo del milenio.....</b>	<b>235</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>237</b>

## RECUADROS

<b>Recuadro 1:</b>	Programas de Ajuste Estructural.....	19
<b>Recuadro 2:</b>	Tendencias de la economía de América Latina y el Caribe.....	23
<b>Recuadro 3:</b>	PNUD: componentes del desarrollo humano.....	35
<b>Recuadro 4:</b>	La situación del desarrollo humano.....	48
<b>Recuadro 5:</b>	CEPAL: impacto de la transformación productiva en el desarrollo sostenible.....	64
<b>Recuadro 6:</b>	La pobreza en general y su forma particular en el tercer mundo: evaluación y medición.....	71
<b>Recuadro 7:</b>	Método utilizado para la medición de la pobreza.....	97
<b>Recuadro 8:</b>	Necesidades básicas insatisfechas (NBI).....	100
<b>Recuadro 9:</b>	Índice de rezago social.....	103
<b>Recuadro 10:</b>	Trabajo forzoso.....	121
<b>Recuadro 11:</b>	Institucionalidad y desigualdad social.....	125
<b>Recuadro 12:</b>	El triángulo de los desafíos democráticos.....	128
<b>Recuadro 13:</b>	Los derechos democráticos.....	135
<b>Recuadro 14:</b>	Democracia y ciudadanía.....	137
<b>Recuadro 15:</b>	Ciudadanía política, civil y social.....	138
<b>Recuadro 16:</b>	Ciudadanía social.....	139
<b>Recuadro 17:</b>	La nueva ciudadanía.....	154
<b>Recuadro 18:</b>	Reorientar las políticas sociales.....	169
<b>Recuadro 19:</b>	la noción de participación.....	224
<b>Recuadro 20:</b>	Presupuesto municipal participativo de porto alegre, brasil. un caso de uso de capital social existente.....	233
<b>Recuadro 21:</b>	Objetivos del desarrollo del milenio.....	236

## FIGURAS

<b>Figura 1:</b>	Marco conceptual: elementos relacionados con la pobreza a nivel macro y micro.....	51
<b>Figura 2:</b>	Dimensiones interactivas de pobreza y bienestar.....	56
<b>Figura 3:</b>	Porcentajes de uso de energía y emisiones de dióxido de carbono en el mundo, por agrupaciones de países por niveles y, a principios de los años noventa.....	58
<b>Figura 4:</b>	Círculo vicioso pauta de crecimiento-degradación ambiental-pobreza..	61
<b>Figura 5:</b>	Satisfacción de la democracia: América Latina 1996-2004 / Totales por país 2004.....	92
<b>Figura 6:</b>	Satisfacción de la democracia: América Latina, Totales por país 1996-2004.....	93
<b>Figura 7:</b>	América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia.....	106
<b>Figura 8:</b>	Gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB, 1995.....	127
<b>Figura 9:</b>	Tiempo necesario para eliminar la corrupción: América Latina 2004.....	131
<b>Figura 10:</b>	Confianza en instituciones, América Latina 1996-2004.....	146
<b>Figura 11:</b>	Factores determinantes en la confianza en instituciones públicas, América Latina 2004.....	148
<b>Figura 12:</b>	Razones por la que no se trata a todos por igual, totales por país 2004.....	148
<b>Figura 13:</b>	El país esta gobernado para el benéfico de interese poderosos, totales por país 2004.....	149
<b>Figura 14:</b>	Satisfacción de la privatización de los servicios públicos, América Latina 2003-2004.....	149
<b>Figura 15:</b>	Satisfacción de la economía de mercado, América Latina 2002-2004 / totales por país 2004.....	150
<b>Figura 16:</b>	Confianza interpersonal, América Latina 1996-2004 / totales por país 2004.....	152

**CUADROS**

<b>Cuadro 1:</b>	América Latina (19 países): evolución de algunos indicadores económicos, 1990-2002.....	24
<b>Cuadro 2:</b>	Relación entre las reformas y los resultados en los años noventa.....	27
<b>Cuadro 3:</b>	América Latina y el caribe: exportaciones e importaciones de bienes FOB a/ (tasas anuales de variación.....	27
<b>Cuadro 4:</b>	América Latina y el Caribe: exportaciones e importaciones de bienes y servicios 1999-2001.....	29
<b>Cuadro 5:</b>	América Latina (18 países): tasas de desempleo abierto, según sexo y edad, en zonas urbanas, alrededor de 1990, 1994, 1997, 1999 y 2002 a/.....	31
<b>Cuadro 6:</b>	Índice de salarios reales.....	33
<b>Cuadro 7:</b>	América Latina (20 países): evolución de algunos indicadores sociales de desarrollo, 1980-2000.....	38
<b>Cuadro 8:</b>	Pobreza humana y de ingresos en países de América latina y el Caribe.....	41
<b>Cuadro 9:</b>	América Latina: año en que se alcanzaría la meta de reducción de la a pobreza extrema, según dos escenarios de crecimiento económico..	44
<b>Cuadro 10:</b>	Cumplimiento de metas de reducción del hambre.....	44
<b>Cuadro 11:</b>	América Latina (18 países):líneas de indigencia (li) y de pobreza (lp) (en valores mensuales por persona).....	77
<b>Cuadro 12:</b>	América Latina (18 países): indicadores de concentración del ingreso, a/ total nacional, 1990-2002.....	82
<b>Cuadro 13:</b>	América Latina (18 países): indicadores de concentración del ingreso, a/ zonas urbanas, 1990-2002.....	84
<b>Cuadro 14:</b>	América Latina (15 países): indicadores de concentración del ingreso, a/ zonas rurales, 1990-2002.....	86
<b>Cuadro 15:</b>	América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, a/ total nacional, 1990-2002 (en porcentajes).....	87
<b>Cuadro 16:</b>	América Latina: población pobre e indigente, 1980-2002.....	109
<b>Cuadro 17:</b>	América Latina: incidencia de la pobreza e indigencia, a/ 1980-2002.....	110
<b>Cuadro 18:</b>	América Latina (18 países): magnitud de la pobreza y la indigencia,	

	1990-2002 (en porcentajes).....	112
<b>Cuadro 19:</b>	América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, 1990-2001/2002 a/ (en porcentajes).....	115
<b>Cuadro 20:</b>	América Latina: (18 países) gasto público social como porcentaje del gasto público total (en porcentajes).....	183
<b>Cuadro 21:</b>	América Latina: (18 países) gasto público social per cápita (en dólares de 1997.....	184
<b>Cuadro 22:</b>	América Latina (18 países): indicadores de gasto público social a/ 1990/1991-2000/2001.....	186
<b>Cuadro 23:</b>	América Latina (18 países): nivel y variaciones del gasto público social per cápita en salud y como porcentaje del PIB (en dólares de 1997, en porcentajes del PIB y diferencias absolutas)...	191
<b>Cuadro 24:</b>	Compromiso con la salud: algunos problemas de salud y mortalidad infantil: países seleccionados de América Latina y el Caribe y algunos de mayor desarrollo relativo.....	192
<b>Cuadro 25:</b>	América Latina (18 países): nivel y variaciones del gasto público social per cápita en educación y como porcentaje del PIB (en dólares de 1997, en porcentajes del PIB y diferencias absolutas).....	195
<b>Cuadro 26:</b>	América Latina (18 países): indicadores sobre gasto público social en educación y salud a/ 1990/1991-2000/2001.....	196
<b>Cuadro 27:</b>	Compromiso con la educación: gasto público: países seleccionados de América Latina y el Caribe y algunos de mayor desarrollo relativo....	199
<b>Cuadro 28:</b>	América latina (18 países):tasa de deserción al finalizar el ciclo primario a/ entre los jóvenes de 15 a19 años de edad, 1990-2002 (en promedio).....	200
<b>Cuadro 29:</b>	América Latina (18 países):tasa de deserción en el ciclo secundario entre los jóvenes de 15 a19 años de edad, 1990-2002 (en promedio).....	201
<b>Cuadro 30:</b>	América Latina (18 países):tasa global de deserción a/ entre los jóvenes de 15 a19 años de edad, 1990-2002 (en promedio).....	203
<b>Cuadro 31:</b>	América Latina (18 países):promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más, según sexo, zonas urbanas y rurales, 1980-2002 (en promedios).....	206
<b>Cuadro 32:</b>	Orígenes del concepto de capital social.....	230
<b>Cuadro 33:</b>	Autores y definiciones de capital social.....	230



**Descripción del curso “Desarrollo socioeconómico y pobreza en América Latina y el Caribe”:**

El curso analiza el contexto socioeconómico del desarrollo comunitario sustentable, así como las estrategias para combatir y prevenir la pobreza, y la importancia de la construcción de ciudadanía. Hace énfasis en las opciones de combate y prevención de la pobreza que hacen uso de los recursos disponibles, la participación social y el aprovechamiento oportuno de las instancias públicas y privadas. El curso busca hacer una caracterización del desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe, analizar las principales orientaciones de la política social de la región en el marco de las reformas económicas y políticas introducidas a partir de la década de los 80, así como establecer la relación entre pobreza y desarrollo comunitario. Su contenido incluye una caracterización del desarrollo socioeconómico en América Latina, las tendencias de las políticas sociales en la región y la relación entre pobreza y desarrollo comunitario.

### **Objetivos del curso “Desarrollo socioeconómico y pobreza en América Latina y el Caribe”:**

---

- 1.** Que los estudiantes cuenten con un instrumental que les permita caracterizar el desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe.
  - 2.** Que los estudiantes logren distinguir las principales orientaciones de las políticas sociales y económicas en la región, así como la manera en que las mismas afectan a los distintos sectores sociales.
  - 3.** Que los estudiantes cuenten con los conceptos e instrumentos metodológicos para analizar la relación entre la pobreza y el desarrollo comunitario.
-

## Introducción

---

Las reformas económicas y políticas aplicadas en América Latina y el Caribe (ALC) a partir de la década de 1980, en el contexto de los denominados programas de ajuste estructural, marcan una ruptura en relación con la modalidad de desarrollo seguida por la mayoría de los países de la región, con manifiestas disparidades entre ellos, durante las tres décadas anteriores. En el primer capítulo de este documento se sintetizan las principales **tendencias del desarrollo socioeconómico de ALC**, enfatizando en las oportunidades y limitaciones para el impulso de estrategias que conduzcan por las sendas del desarrollo humano sostenible. Se trata de analizar las principales características de las reformas y sus resultados más significativos. Las modificaciones en el modelo de crecimiento económico instauradas en la región encuentran en la persistencia de la pobreza, el ensanchamiento de las desigualdades y las limitaciones a la movilidad social, algunas de las expresiones más claras sobre sus limitaciones para promover el desarrollo humano sostenible en ALC. Éste se considera como el “*Talón de Aquiles*” de la modalidad de desarrollo y las políticas económicas y sociales adoptadas, de manera generalizada y uniforme, por las diversas y heterogéneas sociedades latinoamericanas y caribeñas durante este período. La **magnitud de las privaciones humanas** y el deterioro sufrido por la base de recursos naturales en la región, establecen significativos desafíos para el impulso de estrategias globales de desarrollo humano sustentable. Esta situación ha colocado el tema de la pobreza y las desigualdades sociales en un destacado lugar en la agenda del desarrollo en la región. En el segundo capítulo, por consiguiente, se hace un recuento de los principales procedimientos empleados para la **medición de la pobreza** y se proporciona la información sobre la evolución de este fenómeno social, principal limitación al ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales por parte de la población en estos países. El tercer capítulo se dedica al análisis del desarrollo de la democracia en ALC y los efectos de la pobreza, las

desigualdades y la exclusión social en el tejido social de estas naciones, en las posibilidades de cimentar **sociedades democráticas** que vayan más allá de la democracia electoral y en la **construcción de una ciudadanía integral** en estas sociedades. En este apartado del guión didáctico, se hace referencia a algunos de los cambios experimentados por la **sociedad civil** y a su destacada posición en la construcción de ciudadanía y en el desarrollo democrático en la región. En el cuarto capítulo se efectúa una revisión de las orientaciones de la **política social** en el marco de las reformas económicas y políticas introducidas en los años 80, se estudian las demandas por una reorientación de esas políticas a la luz de la persistencia de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social y se examina la información sobre la evolución del denominado “**gasto público social**”, en los diferentes países de la región. Por último, en el quinto capítulo se analiza el tema del **desarrollo comunitario**, el **capital social** y el impulso de acciones con **enfoques ascendentes**, a partir de las condiciones particulares (productivas, económicas, sociales y ambientales) de los diversos espacios locales, urbanos y rurales, y buscando obtener respuestas efectivas a las demandas necesidades y aspiraciones específicas de las comunidades. Esta se entiende como una relevante ruta para fortalecer la democracia local, construir ciudadanía, promover las capacidades económicas, humanas, políticas, socio-culturales y de protección entre las familias empobrecidas. Los resultados conseguidos con el impulso de estas iniciativas y la articulación de las experiencias particulares y de los organismos públicos y privados acompañantes o promotores de estas iniciativas, en conjunto con las comunidades locales, tienen importancia, potencialmente, por la capacidad de incidir en la definición de las políticas, en la orientación del desarrollo y en el señalamiento de las limitaciones para el desarrollo sustentable surgidas con las pautas de crecimiento económico prevalecientes en las dos últimas décadas en la mayoría de los países de ALC. En este guión, preparado para el Programa Regional de Maestría en Desarrollo Comunitario de la Universidad Nacional –UNA- (Costa Rica), de **modalidad educativa virtual**, se tratan de sintetizar las principales tendencias, enfoques y análisis sobre estos procesos de tan singular importancia en

el desarrollo socioeconómico de los países de la región. La **naturaleza didáctica del documento** tiene la finalidad de contribuir al **autoestudio** de los alumnos y lectores, en general, del documento. Esta es la función pedagógica cumplida por las numerosas referencias incluidas en el texto o al pie de las páginas; los recuadros, tablas, gráficas y figuras desplegadas a lo largo del estudio; los hipertextos colocados en diferentes puntos del documento, los cuales permiten ingresar –si se está conectado a Internet- a los diversos sitios Web donde se puede obtener información adicional sobre los organismos o temas mencionados en el texto, o materiales de lectura complementarias a las referidas en el documento. Las **preguntas para la autoevaluación**, colocadas al final de cada capítulo, cumplen también con esa función facilitadora del autoestudio. La mayor parte de la bibliografía tiene, además, colocados los hipertextos o vínculos con los cuales pueden acceder a los documentos ubicados en los diferentes páginas Web, en las cuales se encuentran disponibles los textos completos. De esta manera, se trata de entregar un documento hasta donde sea posible riguroso en el tratamiento de los complejos temas relacionados con el desarrollo socioeconómico y la pobreza en ALC, con una amplia información estadística y documental y con las condiciones apropiadas para su empleo en el autoestudio requerido por las modalidades de educación virtual en las cuales se empleará el texto.

**J.M.A.**  
**Heredía, agosto de 2005**

## Capítulo I

---

### **Limitaciones y perspectivas del desarrollo humano en América Latina y el Caribe**

## Objetivos:

---

- A) Que el lector cuente con la información y los recursos metodológicos que le permitan examinar el entorno económico, político y social en el cual se originan las condiciones generadoras de la situación de pobreza y exclusión social persistente en la región.
- B) Que el lector pueda examinar y analizar el carácter multidimensional y la evolución de los índices de desarrollo humano en América Latina y el Caribe.
- C) Que el lector esté en capacidad de analizar los nexos existentes entre el patrón de crecimiento económico implantado en América Latina y el Caribe en la década de los años 80, la pobreza y el desarrollo sustentable.

## **1. Principales tendencias del desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe (ALC)**

**L**a estrategia de ISI. La década de los años 80 marca un punto de ruptura en el desarrollo socioeconómico y político de ALC. El desenvolvimiento guiado por la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), prevaleciente en la región durante las tres décadas anteriores, encuentra una serie de entramamientos, objetivos y subjetivos, para su continuidad. La ISI define al estado como el promotor del desarrollo, asignándole una posición central en la modernización productiva e institucional, la obtención y atracción de las inversiones con las cuales crear las condiciones requeridas para promover la industrialización, la importación de bienes de capital sustentada en las exportaciones, la redistribución del ingreso, el bienestar de la población y el impulso de los procesos de movilidad ascendente con los cuales se amplían, en la mayoría de las sociedades de ALC, los grupos medios urbanos y rurales de la sociedad.

Como lo apuntan, entre otros, Stallings y Peres, la ISI se apoya en dos pilares principales: un papel preponderante del estado, con un gasto público que representa una proporción significativa del PIB, extensas regulaciones y una presencia creciente de las empresas estatales. El otro pilar es una economía relativamente cerrada, con altas barreras arancelarias, cuotas y controles de cambio (Stallings y Peres, 2000:58). Los resultados de estos procesos, con las desigualdades características de la región, fueron muy exitosos desde el punto de vista del crecimiento de la economía, la generación de empleo, el acceso de numerosas familias a la tierra y otros recursos, la modernización institucional y la creación de sistemas de bienestar



social que permitieron ampliar la prestación de servicios básicos, tales como la salud y la educación, y la creación de infraestructura<sup>1</sup>.

Estos aspectos positivos de la ISI tuvieron su dimensión perversa expresada en aspectos tales como el crecimiento desmesurado del sistema estatal y su profunda intervención en los procesos económicos y sociales, las ineficiencias presentes en el cumplimiento de sus principales funciones, las predominantes relaciones de clientela mantenidas con la sociedad civil limitantes de la autonomía de ésta, la corrupción extendida por el entramado institucional, la prolongación *ad infinitum* de los diversos mecanismos de protección y estímulo al calor de los cuales crecieron múltiples capitales y grupos empresariales y la gradual dependencia del financiamiento externo empleado para incrementar la inversión, cubrir los déficit comerciales y el consumo. El acceso a los préstamos brindados por la banca internacional a los sectores público y privado de la región se vieron favorecidos por la existencia de una abundante oferta de recursos financieros provenientes de los denominados “petrodólares”<sup>2</sup>. En 1982, el monto de la deuda externa de ALC era de aproximadamente 350 mil millones de dólares.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> “A pesar de las críticas *ex post*, estas políticas tuvieron bastante éxito en cuanto a aumentar el grado de sofisticación y el desempeño en materia de crecimiento de varias economías de la región. En la década de 1970, por ejemplo, Brasil y México fueron frecuentemente comparados con la República de Corea y la provincia china de Taiwán como economías de industrialización reciente. Las tasas medias anuales de crecimiento en Brasil y México entre 1950 y 1980 fueron de 7.0% y 6.5% respectivamente, en tanto que sus sectores industriales se convirtieron en poderosos motores del crecimiento y el empleo. Sus canastas de exportación otorgaron un importante papel a los productos industriales, aunque al comienzo de las exportaciones de petróleo de México a fines de la década de 1970 disminuyó tal proporción en ese país. Las economías más pequeñas también experimentaron un crecimiento satisfactorio durante el modelo de ISI. Entre los países del proyecto, Colombia y Costa Rica crecieron más de 5% al año durante el período 1950-1980” (Stallings y Peres, 2000:59).

<sup>2</sup> “La acumulación de petrodólares comenzó a manifestarse de manera discreta en 1974, pero en 1975 se tornó agresivamente visible. Los saldos depositados en los bancos transnacionales crecieron desde 82 mil millones a principios de 1975 hasta 440 mil millones en 1980. Es decir, los depósitos de petrodólares se quintuplicaron en apenas cinco años. Pero el captar depósitos solo constituye la mitad de la actividad bancaria. La otra mitad que redondea el negocio, consiste en prestar esos depósitos para poder cobrar intereses. No obstante el negocio no podía ser ensamblado en sus dos mitades porque los países del primer mundo ejercían un férreo control sobre el flujo internacional de capitales, lo cual impedía que el dinero que con fluidez entraba a engrosar los depósitos, pudiera salir con la misma fluidez a engrosar los préstamos. Así, para lograr consolidar las utilidades bancarias se empezó a presionar para que los gobiernos no solo incentiven la libre entrada de los petrodólares, sino que también legalicen su libre salida en calidad de préstamos. El pragmatismo se impuso entre 1975 y 1980. A lo largo de ese quinquenio Alemania suprimió los límites al pago de intereses sobre depósitos de no residentes y, además, les otorgó el derecho a invertir en bonos estatales; Francia eliminó los obstáculos a la repatriación de capitales y suprimió el 10 por ciento de impuesto a las transacciones en euro-francos; Inglaterra extirpó los controles cambiarios sobre el movimiento de capitales y, además, facultó a varias empresas extranjeras para que puedan abrir oficinas y realizar actividades

**L**a emergencia del pensamiento único. A las deformaciones sufridas por el estado en el marco de la ISI y a la coyuntura de la crisis de la deuda externa, se le unen dos procesos más generales con un impacto decisivo en la reorientación del modelo de desarrollo seguido por las naciones de ALC. Por una parte, se encuentra la posición preponderante alcanzada por el pensamiento *neoliberal*, fortalecido por el acceso al poder de los gobiernos de Ronald Reagan (1981-1989) y George Bush (1989-1993) en los Estados Unidos y de Margareth Thatcher en el Reino Unido (1979-1990), la simbólica caída del muro de Berlín (1989), la disolución de la Unión Soviética (1991) y el debilitamiento de los partidos socialdemócratas más influyentes, situaciones que inclinaron de manera determinante la balanza hacia uno de los extremos de la confrontación prevaleciente en el mundo bipolar. Este movimiento pendular abrió el espacio a la entronización de las visiones más conservadoras sobre el desarrollo y el estado y al conocido como el *pensamiento único* cuyos dos ejes principales son la apertura y liberalización de la

---

financieras en el mercado de Londres; Estados Unidos impuso la Ley de Tratamiento Nacional, la misma que faculta que la banca extranjera pueda invertir en territorio norteamericano. En la actualidad –principios del Siglo XXI– más de la tercera parte de los activos bancarios en Norteamérica son propiedad de extranjeros; y, finalmente, en 1979 el hermético Japón aprobó el Estatuto Gensaki, el cual autoriza que los extranjeros puedan poseer activos financieros dentro del Japón y en Yenes. En la década de los 70, más de 400 bancos privados del primer mundo otorgaron préstamos al tercer mundo. Desde luego algunos bancos fueron más agresivos que otros y la mitad de la deuda de América Latina se originó en apenas 10 bancos: Manufactures Hanover, Chase Manhattan, Continental Illinois, First Chicago, Bank of America, Citicorp o Citibank, Bankers Trust, Chemical, Morgan Guaranty y el Lloyds Bank. Adicionalmente, los gobiernos de América Latina podían financiar sus déficit fiscales y comerciales sin tener que cobrar nuevos impuestos, emitir dinero o crear aranceles. Es decir; sin generar ningún malestar entre los votantes. Desde luego, el monto de los préstamos no se establecía por la necesidad de financiamiento del deudor, sino por su capacidad de pago. Así, la deuda de los tres países que tenían una mayor capacidad de pago en virtud de sus exportaciones de petróleo –Venezuela, México y Ecuador– se incrementó en alrededor del 25 por ciento anual, mientras que para el resto de América Latina esa tasa no superó el 15 por ciento anual. Pero las ventajas que en el corto plazo obtenían los acreedores, los intermediarios y los deudores, constituían un imán para otros grupos que también querían lucrar. Así, los bancos tuvieron que competir con la industria y el comercio para poder mantenerse activos en el festín de petrodólares”. <http://www.eumed.net/libros/2005/av/1b.htm>

<sup>3</sup> “Esta deuda podría haber sido manejable si los precios y las tasa de interés internacionales hubieran seguido por la senda que la mayoría de los observadores preveían, pero ocurrieron cambios importantes a comienzos de los años ochenta. Los precios de los productos primarios, salvo el petróleo, tuvieron una fuerte baja, lo que dio lugar a grandes déficit comerciales. Al mismo tiempo, las tasas internacionales de interés más que se duplicaron. Como la mayor parte de los nuevos préstamos se habían contratado a tasa de interés flotantes y, cada vez más, a corto plazo, se crearon las condiciones para la crisis de la deuda que comenzó con la moratoria de México en agosto de 1982” (Stallings y Peres, 2000:60).

economía, eliminando las barreras al comercio internacional, y la instauración del *estado mínimo*<sup>4</sup>, con el consiguiente desmantelamiento de las bases del estado de bienestar.

Las críticas centradas en las insuficiencias y perversidades surgidas con la tendencia a asignarle una posición omnipresente al estado en el desarrollo y en todas las dimensiones de la vida social y la minimización de los avances alcanzados en cuanto al crecimiento de la economía, la seguridad y la cohesión social, en el marco de los sistemas de bienestar, contribuyen de modo decisivo a la instauración y el predominio de las políticas neoliberales, de las cuales los substanciales portadores son los más influyentes organismos financieros internacionales.<sup>5</sup> Este panorama global tiene particular importancia para la reorientación del desarrollo introducida en la década de 1980 en ALC, por el incuestionable ascendiente de estas entidades en los gobiernos; su identificación plena con un modelo considerado exclusivo y de aplicación general para toda la región, con independencia de su heterogeneidad y de las condiciones históricas, políticas y económicas particulares existentes en cada país o en las diferentes subregiones; la profunda crisis enfrentada por estas naciones y los requerimientos de recursos externos para tratar de solventarla; y, la coincidencia en el pensamiento y las propuestas con los grupos hegemónicos que accedieron al poder en la mayoría de las naciones latinoamericanas y del caribe<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En una publicación de la Delegación Española del Grupo del Partido de los Socialistas Europeos se hace la siguiente afirmación: "Pero lo cierto es que el predominio de ese 'pensamiento único' está llevando a las economías occidentales por un camino enormemente problemático, cuyo efectos se están manifestando en forma de un grave aumento del desempleo y de un incremento notable de las desigualdades y de la exclusión social, en un contexto general afectado por graves signos de estancamiento" (Tezanos, 1997:17).

<sup>5</sup> En el caso de ALC el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>6</sup> "Varios factores convergieron para impulsar a los gobiernos hacia la adopción de decisiones de mayor alcance con respecto a las políticas económicas. Uno de esos factores fue que al agotarse las fuentes de capital privado, las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, comenzaron a asumir un papel más importante en el financiamiento internacional. Durante varios años estas instituciones habían estado insistiendo en políticas conocidas como de ajuste estructural (vale decir, mayor apertura y desregulación); ahora se hallaban en condiciones de exigir que se modificaran las políticas basándose en esos planteamientos, a cambio de refinanciamiento y nuevos préstamos. Al mismo tiempo que estos actores internacionales adquirían mayor influencia en América Latina y el Caribe, un grupo de tecnócratas de los países que habían abogado por políticas del mismo corte comenzaron a ocupar cargos importantes en los ministerios económicos y en los bancos centrales (...). Algunos ejemplos de la región reforzaron ese punto de vista. Chile, que constituyó el primer caso de reforma estructural de la región, emergió de la crisis de la deuda con relativa rapidez; su vecino, Perú, en contraste, se hundió en el caos bajo las políticas estatistas de Alan García. Más aún, los intentos de estabilización

**L**a **globalización**. Por otra parte, la comprensión de las tendencias del desarrollo socioeconómico y político de ALC pasa por la consideración del prolongado proceso de integración económica, política y cultural vivido por la sociedad global, cuya expresión más evidente se presenta, sobre todo, a partir de la segunda mitad del siglo XX. El fenómeno denominado en unos casos como la **globalización** (CEPAL, 2002) y en otros como la **mundialización** (PNUD, 1999), tiene su origen en los procesos de auge comercial y en la movilización los capitales y de la mano de obra que acompañan el surgimiento del capitalismo. Los siglos XV y XVI se caracterizaron por el aumento de los grandes viajes que permitieron ampliar los intercambios y propagar el comercio. Los circuitos comerciales se extendieron por casi todo el mundo favoreciendo los intercambios de bienes y el desarrollo de las manufacturas. En el estudio de CEPAL se distinguen tres grandes etapas en desarrollo de la globalización. **La primera etapa** abarca de 1870 a 1913 y se caracteriza por el auge comercial propiciado por una significativa reducción de los costos del transporte y una intensa movilidad de los capitales y la mano de obra. **La segunda etapa** de integración mundial se presenta luego de la segunda guerra mundial y se extiende de 1945 a 1973. Esta se caracteriza por el establecimiento de diversas instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial y por una notable ampliación de los intercambios de manufacturas entre los países de mayor desarrollo relativo. En el estudio de CEPAL se señala durante esta etapa “la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra” (CEPAL, 2002: 19). **La tercera etapa** de la globalización surge en la segunda mitad del siglo XX y se caracteriza por la progresiva liberalización del comercio internacional, el predominio económico mundial de las empresas transnacionales (con un funcionamiento como sistemas de producción integrados), la expansión y una inusitada movilidad de los capitales, la tendencia a

---

heterodoxa, no sólo en Perú sino también en Argentina y Brasil, fracasaron y desembocaron en hiperinflación” (Stallings y Peres, 2000:60-61).

uniformizar el modelo de desarrollo, procurando favorecer los procesos de internacionalización y la movilidad de los capitales y el establecimiento de organismos y reglas de aplicación universal, tales como al Organización Mundial del Comercio (OMC), tendientes a promover y normalizar los procesos de liberalización del comercio internacional<sup>7</sup>.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), si bien la mundialización es un proceso con una trayectoria histórica muy prolongada, en las condiciones del mundo contemporáneo tiene nuevas manifestaciones. Entre las más notables apunta las siguientes:

### **Nuevos mercados**

- Mercados mundiales crecientes de servicios: banca, seguros, transporte
- Nuevos mercados financieros, desregulados, vinculados a escala mundial, en actividad todo el día, con acción a distancia en tiempo real, con nuevos instrumentos.
- Desregulación de las leyes antimonopolio y proliferación de fusiones y adquisiciones.
- Mercados mundiales de consumidores con marcas mundiales.

### **Nuevos participantes**

Las empresas multinacionales, que integran su producción y la comercialización, dominando la producción mundial.

---

<sup>7</sup> Alexander Sarris anota tres elementos principales que favorecen el surgimiento del proceso de globalización: A) en primer lugar, la liberalización de los movimientos de bienes y capitales surgida desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, acentuada a partir de la década de los 80 del siglo pasado. Para el autor, cuando concluya la aplicación de la Ronda de Uruguay el 96 por ciento de las tarifas que se apliquen en el mundo estarán sujetas a las regulaciones de la organización Mundial del Comercio (OMC). B) En segundo lugar, Sarris distingue el incremento mundial de la capacidad de producción provocada, de manera especial, por la introducción en los mercados de los llamados nuevos países industrializados, tales como China y la India. El desarrollo científico y tecnológico es un factor decisivo en el inusitado crecimiento de la capacidad de producción de la sociedad. C) En tercer lugar, el autor encuentra otro factor condicionante de la creciente internacionalización en el descenso de los costes del transporte y las comunicaciones. Según Sarris, "las nuevas tecnologías están contribuyendo a superar la inmovilidad espacial, al descender sustancialmente los costes de transacción asociados a la coordinación de los negocios en el espacio. Internet y su capacidad para transmitir información de manera muy barata es un claro ejemplo de cómo cada vez es más barato trasladar parte de la actividad de una empresa a otros lugares, lo cual implica una mayor competencia entre regiones geográficas" (Sarris, 2003:10). Los factores más importantes causantes de este proceso y la propia internacionalización favorecen el establecimiento, en la mayoría de los países del Sur, de un modelo de desarrollo centrado en la apertura, el fortalecimiento del sector externo de las economías y la reducción de las funciones del Estado (Mora, 2004:6).

- La Organización Mundial del Comercio, la primera organización multilateral con atribuciones para hacer que los gobiernos nacionales cumplan las normas.
- Un sistema judicial penal internacional.
- Una red internacional de ONG's en auge.
- Bloques regionales que proliferan y adquieren importancia: la UE<sup>8</sup>, la ASEAN<sup>9</sup>, el MERCOSUR<sup>10</sup>, los TLC's, la SADC<sup>11</sup>, entre muchos otros.
- Más grupos de coordinación y acción conjunta: **G-7**(Estados Unidos, Italia, Alemania, Canadá, Japón, Francia, Gran Bretaña), luego de 2003 **G-8** con la incorporación de Rusia; **G-10** (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Suiza, Reino Unido, Suecia, Canadá, Estados Unidos y Japón)<sup>12</sup>, **G-20** (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Venezuela y Zimbabwe. ); **G-77** (Lo integran 135 países en desarrollo); **G-33**<sup>13</sup> (Barbados, Botswana, Congo, Corea del Sur, Costa de Marfil, Cuba, República Dominicana, Filipinas, Haití, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kenia, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, Perú, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia y Zimbabwe); **G-10** (Bulgaria, Corea del Sur, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Suiza y Taiwán)<sup>14</sup>; **OCDE** (Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, EE.UU., Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía -todos desde 1961-, Japón -1964-, Finlandia -1969- Australia -1971-, Nueva Zelanda -1973-, México -1994-, República Checa -1995-, Hungría -1996-, Polonia-1996-, Corea del Sur-1996- y Eslovaquia-2000-)

[http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1_1.00.html)

## Nuevas reglas y normas

<sup>8</sup> Unión Europea [http://europa.eu.int/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/index_es.htm)

<sup>9</sup> Asociación de Naciones del Sudeste Asiático <http://www.aseansec.org/>

<sup>10</sup> Mercado Común del Sur <http://www.mercosur.org.uy/>

<sup>11</sup> The Southern African Development Community <http://www.sadcreview.com/>

<sup>12</sup> Este G-10 está formado por los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de los países del G7 más Bélgica, Holanda, Suecia y Suiza.

<sup>13</sup> El G-33 aspira a que los acuerdos sobre agricultura presten consideración a ciertos "productos especiales" que resultan vitales para las economías de sus miembros.

<sup>14</sup> Este G-10 reclama apoyo a la multifuncionalidad de la agricultura para proteger el paisaje y las tradiciones rurales

- Política económica de mercado que se difunde por todo el mundo, con mayor privatización y liberalización que en anteriores decenios.
- Adopción generalizada de la democracia como opción de régimen político.
- Convenciones e instrumentos de derechos humanos en aumento tanto en cuanto a la cobertura como en cuanto al número de signatarios, y conciencia creciente entre los pueblos de todo el mundo.
- Convenios y acuerdos sobre el medio ambiente mundial: diversidad biológica, capa de ozono, eliminación de desechos peligrosos, desertificación, cambio climático.
- Acuerdos multilaterales de comercio, con asunción de programas nuevos, como las condiciones ambientales y sociales.
- Nuevos acuerdos multilaterales –relativos a servicios, propiedad intelectual, comunicaciones –más vinculantes respecto de los gobiernos nacionales que todos los acuerdos anteriores.
- Acuerdo multilateral sobre las inversiones en discusión.

#### **Nuevos instrumentos de comunicación (más rápidos y más baratos)**

- La Internet y comunicaciones electrónicas que vinculan a muchas personas de manera simultánea.
- Teléfonos celulares.
- Máquinas de fax.
- Transporte aéreo, ferroviario y de carretera más rápido y más barato
- Diseño con ayuda de computadoras.

---

PNUD, 1999:30

Este conjunto de fenómenos permite constatar el carácter multidimensional del proceso de globalización, con frecuencia reducido a uno de sus elementos más notorios: la globalización de los mercados. La CEPAL distingue, además de la dimensión económica, las dimensiones

valóricas y culturales del proceso de integración de la sociedad contemporánea, así como una dimensión política. Sobre las primeras, destaca la paulatina extensión de principios éticos comunes (globalización de los valores), puesta de manifiesto en la adhesión a las declaraciones sobre los derechos humanos (derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales)<sup>15</sup> Asimismo, subraya la tendencia a la “homogeneización cultural”, producto de la adopción de un modelo de desarrollo y de consumo uniformes, y la emergencia de una especie de *contratendencia*, originada en la acción de los movimientos sociales y de las diversas poblaciones y territorios, quienes reivindican su identidad cultural y su “derecho a ser diferentes” (CEPAL, 2002). En cuanto a la dimensión política, se acentúa la preponderancia asumida por la democracia representativa: “La aceptación de los principios del pluralismo y de alternancia en el poder, de vigencia de la división de poderes del Estado, de elección de autoridades como base de la legitimidad, y de reconocimiento de la mayoría y respeto de las minorías orientaron el discurso político y comenzaron a aplicarse de manera mucho más generalizada” (CEPAL, 2002:24).

**L**as reformas económicas y políticas. En resumen, las reformas económicas e institucionales impulsadas en ALC se encuentran condicionadas por una serie de procesos económicos, sociales, políticos y culturales originados, algunos de ellos, en el entorno de los estados nacionales y en el ámbito regional y otros, con un peso evidentemente mayor, en el contexto internacional. Entre estas situaciones se encuentran las siguientes:

---

<sup>15</sup> “Mientras los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas tienen su origen en los movimientos liberales de fines del siglo XVIII, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el producto de los movimientos sociales de los siglos XIX y XX; su principal expresión política ha sido la organización Internacional Socialista en sus sucesivas manifestaciones. Por su parte, el internacionalismo feminista ejerció una influencia determinante a lo largo del siglo XX en el reconocimiento de la igualdad de derechos de las mujeres, mientras que el internacionalismo ambientalista ha venido jugando un papel destacado a partir de la década de 1960 en la incorporación en las agendas nacionales e internacionales de los principios de desarrollo sostenible (desde Estocolmo en 1972 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y la sucesión posterior de convenciones ambientales globales). El surgimiento de un internacionalismo étnico en los últimos decenios es el capítulo más reciente de esta larga historia de movimientos de la sociedad civil internacional” (CEPAL, 2002:22).



- La crisis del endeudamiento externo sufrida por las economías de la región y las dificultades enfrentadas para atender los requerimientos del desarrollo de la ISI y de la prestación de servicios públicos básicos como la educación, la salud y la seguridad de la población;
- la preeminencia asumida a escala mundial por el pensamiento neoliberal;
- la emergencia de nuevas coaliciones hegemónicas conformada por grupos empresariales y tecnocráticos, con el apoyo expreso de los organismos financieros internacionales, que abogan por la estabilidad macroeconómica, la apertura y la liberalización del comercio y el traslado al sector privado de diversas funciones cumplidas por el estado intervencionista;
- las presiones originadas por la irrefutable presencia de las nuevas manifestaciones del acelerado proceso de globalización vivida en la sociedad actual, cuyas dimensiones mercantil y de movilización de bienes, servicios y capitales, así como la uniformización de las pautas de consumo y la cultura del individualismo, la competencia y la aversión a lo público -en contraposición a la solidaridad y la búsqueda de la integración y la cohesión social-, parecieran, casi tenazmente, adquirir primacía frente a la extensión de los procesos alternativos, los movimientos sociales y los gobiernos que propugnan por la democratización, los derechos ciudadanos, la equidad y el desarrollo sustentable;<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> “Comienzo por un hecho obvio pero que conviene recordar: vivimos una época inusitada en la historia de la humanidad, en términos de la magnitud y velocidad de los cambios de todo orden que están ocurriendo. Cincuenta, veinte y hasta diez años atrás nadie pudo predecir, o siquiera imaginar, esos cambios y mucho menos su impacto combinado. A ellos solemos ponerle un nombre, globalización, que abarca muchas cosas diferentes, pero que sin embargo tienen algunos aspectos en común. Uno de ellos es que en buenas parte se opera por medio de mercados – de bienes, de servicios y de ideas- casi siempre imperfectos pero mercados al fin. Otros aspectos comunes implican un movimiento contrapuesto. Por un lado observamos, objetivamente, el rápido achicamiento del mundo, evidenciado por la enorme velocidad y amplitud de los bienes materiales e inmateriales que se mueven, cada vez con menos obstáculos, en el planeta. Por el otro lado, ese achicamiento se contrapone, y en realidad se complementa, por un aspecto subjetivo: el del ensanchamiento geográfico y temporal con que la conciencia moderna se piensa a sí misma y a su circunstancia. Cada vez más, mucho de lo que nos ocurre es originado o determinado en ámbitos más amplios y más transnacionales que los de hace pocos años.

El movimiento combinado del achicamiento objetivo del mundo y del ensanchamiento de nuestras conciencias produce, sin dudas, muchas cosas buenas, algunas de las cuales registraré más abajo. Pero, junto con otros factores que no es del caso analizar aquí –porque no pertenecen directamente a la problemática de la globalización-, ella también produce fenómenos que se traducen en la manifiesta angustia y desorientación contemporánea. Simplificando puede decirse que estos fenómenos son dos y están cercanamente relacionados: la

- los incontenibles avances en la investigación, la generación de conocimientos y el desarrollo tecnológico, cuyas consecuencias en la transformación de los procesos productivos -con una sustentación cada vez mayor en el conocimiento-, en la movilidad de los bienes, las finanzas y los servicios, en la creación de condiciones superiores de bienestar y confort, en la expansión de la educación, el acceso a la información, la integración cultural de la sociedad y en el ensanchamiento de las desigualdades entre las naciones y los grupos sociales -originada en las crecientes diferencias en cuanto a la capacidad de inversión, creación, adaptación y manejo de los conocimientos y la información-; tienen una incidencia muy significativa en la sustitución o complementación de los tradicionales centros de investigación y desarrollo tecnológico, la incorporación del sector privado en estos procesos, la atracción de inversión externa y de empresas con una base tecnológica más avanzada y la búsqueda de formas más flexibles de organización institucional y de integración pública y privada en los procesos productivos y de generación de conocimientos.

Las reformas económicas y políticas introducidas en la década de los años 70 y 80 en la región, se mueven en dirección a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal expresada en la reducción y el control del gasto público, la apertura -en muchos casos unilateral- de la economía, la desregulación y la liberalización financiera y comercial, la

---

sensación de que el destino individual, el de muchos de nuestros emprendimientos y hasta el de países enteros, está más influido que nunca por fuerzas y actores que operan más allá de nuestra capacidad de controlarlas. El otro fenómeno es la erosión de todo tipo de fronteras, tanto de la vida individual (que antes podía concebirse circunscrita a la comunidad o país donde uno vivía) como -y esto es lo que me importa enfatizar aquí- de los Estados nacionales. Hoy capitales, transacciones, ideas y personas se mueven por el mundo con lo que hasta hace poco hubiera parecido una inusitada y, en varios sentidos, inconveniente libertad.

Estos procesos coexisten paradójicamente con otros, también a escala mundial: los de democratización. Digo que paradójicamente porque, salvo utopías de una ciudadanía mundial que está muy lejana y de todas maneras no me parece recomendable, la democracia presupone un Estado fuerte y bien delimitado. No hay democracia sin ciudadanía y no hay ciudadanía sin la base territorial que provee el Estado, salvo casos excepcionales. Todos somos ciudadanos en tanto somos miembros de un cierto Estado. Esta ciudadanía no incluye sólo el -por cierto muy importante- derecho del libre voto. También incluye, en la vida cotidiana de la sociedad, derechos y obligaciones que el Estado establece y garantiza mediante su sistema legal. Además, cuando la ciudadanía se expresa como pueblo o nación. Ella constituye un sistema de solidaridad, un sentido de pertenencia a un 'nosotros' que tiene como central referencia al Estado, a la población y al territorio que aquel delimita" (O'Donnell, 2001:102-103).

privatización de las empresas estatales y de diversos servicios prestados por el estado, la desregulación o flexibilización del régimen laboral, el traslado de segmentos institucionales a otros actores no estatales y la primacía del mercado y del sector privado en el desarrollo económico. (Ozslack, 1999:85)<sup>17</sup>. Los cambios estructurales adoptados, con diversos grados de profundidad en cada sociedad particular, pretendían fortalecer la integración en la economía internacional, aprovechando las oportunidades ofrecidas por la globalización de los mercados; impulsar el crecimiento económico mediante la ampliación y predominio del mercado, el estímulo al sector privado y la atracción de inversión externa directa; y, elevar la eficiencia en el funcionamiento de un estado contraído y reducido al cumplimiento de un número limitado de funciones. La visión predominante concebía el vínculo entre la política y la economía en términos de estado vs. mercado, asignándole a éste una posición privilegiada en cuanto a la asignación de los recursos y la dinamización de la economía<sup>18</sup>.

Los programas de ajuste estructural (PAE) fueron el instrumento empleado por los organismos financieros internacionales, en el marco del llamado *Consenso de Washington*, para impulsar las reformas económicas y políticas en la región. En un estudio sobre la aplicación de las políticas de ajuste estructural en diversos países del mundo, se resumen los objetivos más relevantes perseguidos con estas reformas económicas:

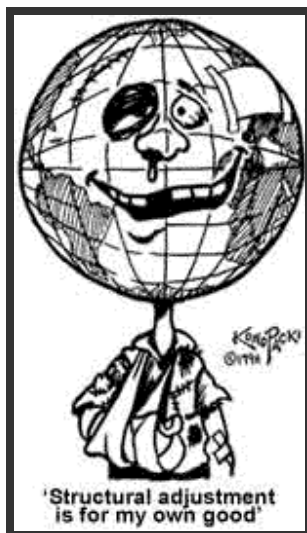
---

<sup>17</sup> "El proceso de reforma del Estado, y de redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas (...). La reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones de poder internas, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional" (Fleury, 1999:60)

<sup>18</sup> "El secreto de la eficiencia del mercado es, precisamente, premiar a los fuertes y eficientes y tender a eliminar a los que por cualquier razón son más débiles. Pero, por otro lado, salvo en el caso extremo de quienes creen que es culpa de los socialmente débiles ser débiles, es necesario recordar que parte fundamental de la legitimidad del Estado, así como de la legitimidad del régimen político (especialmente si es democrático, ya que la dignidad humana predicada por la ciudadanía presupone una mínima base material) es contrarrestar los efectos del mercado a favor de los que no pueden soportarlos. Ambas lógicas, la del mercado y la del Estado, tienen sentido, ambas son necesarias y ambas coexisten, aunque en el plano que acabo de indicar lo hacen de una manera ineluctablemente contradictoria. Negar esta inherente tensión, es decir, atribuir primacía absoluta al mercado o al Estado, conduce a simplificaciones ideológicas que, aunque aparentemente opuestas, coinciden en ser socialmente despiadadas. Si a veces en nuestro pasado la lógica del Estado tendió a sofocar la lógica del mercado, me parece que actualmente, bajo los ritmos de la globalización, hemos oscilado hacia el opuesto y no menos dañino extremo" (O'Donnell, 2001: 106).

- Incrementar la eficiencia en el comercio y aumentar las ganancias provenientes de la actividad comercial.
- Reducir las disparidades ocasionadas por la protección efectiva y elevar la eficiencia en la producción doméstica.
- Facilitar la importación de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital para estimular la producción industrial local.
- Estimular el crecimiento y la diversificación de las exportaciones no tradicionales (ExNT).
- Mejorar el financiamiento de las exportaciones.
- Promover de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en las economías (backward linkages).
- Fortalecer la posición de la balanza de pagos.
- Unificar los mercados de cambio duales para reducir las distorsiones.
- Liberalizar y simplificar los procedimientos para las inversiones con la finalidad de estimular el aumento del flujo de inversión externa (SAPRIN, 2002).

[http://www.debtwatch.org/cast/observatorios/ifis/index.php?id=14&id\\_sub](http://www.debtwatch.org/cast/observatorios/ifis/index.php?id=14&id_sub)



### Recuadro 1 PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Patxi Zabalo, entrada PAE en Karlos Pérez de Armiño (dir.): Diccionario de acción Humanitaria y cooperación al desarrollo. Icaria editorial/Hegoa, Barcelona 2000.

Un programa de ajuste estructural es la condición impuesta por el FMI y/o el Banco Mundial a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un grave problema de pagos internacionales. Se trata de una receta única y de pretendida validez universal que se aplica con independencia de la situación particular de cada país. Y a ella se han sometido más de noventa países del Sur y del Este durante las dos últimas décadas del siglo XX, lo que da una idea de su importancia. Los programas de ajuste estructural (PAE) surgieron a comienzos de los años 1980s, como respuesta de las instituciones de Bretton Woods a la *crisis de la deuda externa* del Tercer Mundo, y luego se extendieron a los países del Este tras la debacle de las economías del bloque soviético. Los PAE obedecen a una concepción extremadamente ortodoxa de la política económica, que años más tarde sería bautizada por sus propios impulsores como el *consenso de Washington*, pretendiendo dar a entender su universal aceptación por parte de los expertos en desarrollo económico. Sin embargo, esto no era cierto y desde el principio surgieron voces críticas que denunciaron los terribles efectos económicos y sociales que acompañaban a la puesta en marcha de los PAE, pero pasaron muchos años antes de que se les hiciera algún caso, dada la hegemonía del “pensamiento único” neoliberal en esta época.

#### **La lógica del ajuste: política de estabilización y reformas estructurales**

Los programas de ajuste estructural comprenden medidas estabilizadoras, que reducen la demanda, y medidas estructurales, que actúan sobre la oferta (Toussaint, 1998: 137-160). La *política de estabilización* intenta corregir lo que se consideran excesivos déficit de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debidos a una demanda superior a la oferta del país. El retorno al equilibrio, concepto básico de la ortodoxia económica, se conseguirá mediante una política de reducción enérgica de la demanda, que *ajuste* el consumo interno del país a su capacidad de producción. Esta intervención macroeconómica debe dar sus frutos en el corto plazo (uno o dos años), utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata en definitiva de un verdadero plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso una caída en el crecimiento del producto nacional. Por su parte, las *políticas estructurales* buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo. Dentro de la ortodoxia neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficio. Se tratará, por tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público. Estabilización y reformas estructurales pueden, teóricamente al menos, ser fases sucesivas de un programa de ajuste estructural o actual simultáneamente. Pero en cualquier caso son elementos complementarios, de modo que en la visión ortodoxa que domina las instituciones de Bretton Woods, los inevitables sacrificios que impone la estabilización se verán recompensados por un mayor crecimiento en el marco de una economía saneada.

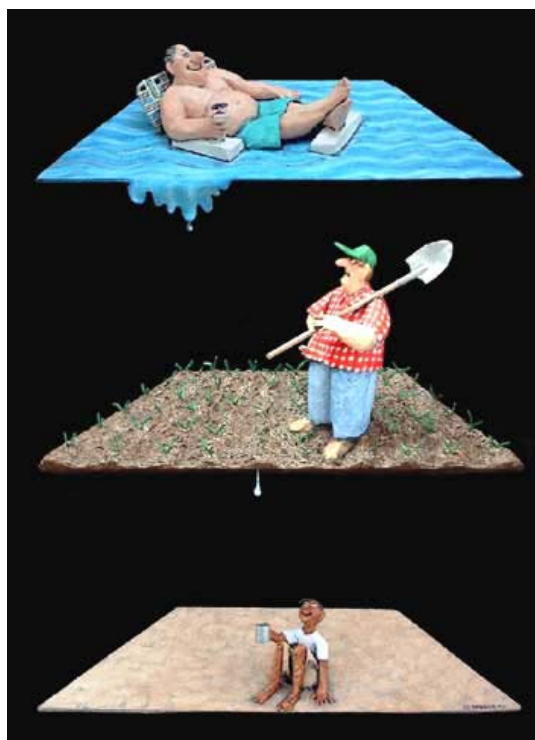
1 / 1 [www.observatorideute.org](http://www.observatorideute.org)

**Observatorio de la Deuda en la Globalización**

CÁTEDRA UNESCO A LA UPC TECNOLOGIA, DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE, DESEQUILIBRIS I CANVI GLOBAL

Resultaba claro para quienes impulsaban estas reformas que la apertura de la economía, la eliminación de los mecanismos de protección y distribución del ingreso prevalecientes durante el período de la ISI, así como el desmantelamiento y privatización de una serie de programas y servicios estatales tendrían consecuencias negativas para sectores más o menos amplios de la sociedad. El reconocimiento de la existencia de un “costo social” del ajuste estructural, ante el cual deberían adoptarse políticas o medidas de compensación y la inadmisble posterior versión, según la cual en los procesos de apertura ineludiblemente hay ganadores y perdedores -como si se tratara de una competición efectuada en un vacío social, en la cual participan jugadores que inician el desafío en igualdad de condiciones (los mismos recursos, información y estímulos)-; dejándose de lado el incuestionable hecho de que los victoriosos son grupos muy reducidos de la población, mientras que los perjudicados, de no existir políticas de inclusión en los procesos de desarrollo, de ampliación de las oportunidades y de redistribución, serán los grupos mayoritarios de la sociedad.

Por otra parte, es compartida por estos grupos la denominada “teoría del derrame” (Trickle Down effect) según la cual el crecimiento económico, en las condiciones de libre mercado, de manera paulatina y casi automática, extenderá los beneficios del incremento en la producción de bienes y servicios a los sectores de menores ingresos. Se sostiene, por lo general, que si bien en una primera etapa de las reformas económicas podría presentarse un incremento de las desigualdades en la



<http://www.zenithgallery.com/artists/Hansen,%20Stephen/TRICKLE-DOWN-22x15x6.jpg>

distribución del ingreso, está estará seguida por una mayor equidad distributiva, conforme crezca la producción, se incrementen las exportaciones, se fortalezca la economía y se amplíen las oportunidades de empleo<sup>19</sup>. Esta idea se encuentra subyacente en las medidas de reducción de los impuestos a las grandes corporaciones, adaptación de acuerdo con la cual estas decisiones se traducen en una mayor disponibilidad de recursos, en un incremento en las inversiones y en la generación de mayor cantidad de puestos de trabajo, situación beneficiosa para los grupos de menores ingresos. Luego de analizar diversos estudios sobre la relación entre el comportamiento de la economía, la distribución del ingreso y la situación de la pobreza en la región, Fleury formula la siguiente conclusión: “(...) aunque la reducción de la pobreza esté determinada por el crecimiento económico, esta condición necesaria es insuficiente, ya que no todo crecimiento genera distribución de la riqueza producida. Las variables que intervienen en esta compleja relación causal, son de naturaleza política, ya que se refieren a valores acordados, opciones adoptadas y estrategias político-institucionales implementadas, que condicionan el resultado social del proceso de crecimiento” (Fleury, 1999<sup>a</sup>:6).

---

<sup>19</sup> “Una tercera coartada es la que pasa por la descalificación de las políticas sociales. De algún modo se posterga el tema y se dice ‘no tiene mucho sentido esto de las políticas sociales, lo único que importa son las políticas económicas y después, más adelante cuando las políticas económicas hayan generado crecimiento significativo, se va a derramar al conjunto de la sociedad; mientras tanto la política social es solo para cosas muy explosivas’. Ya sabemos las posibilidades que abre el derrame. Ojalá fuera así y estaríamos en una Latinoamérica que tendría menos pobreza que al comienzo de los ‘80. Se creyó mucho en la teoría del derrame y la pobreza es del 44% ahora. A comienzos de los ‘80 era el 40 % de la población. No hay derrame. En ningún país del mundo, de acuerdo a los estudios, la cosa funcionó así. O sea, hay que alcanzar crecimiento sostenido por todos los medios, tiene que haber estabilidad económica, competitividad y progreso tecnológico, pero en sociedades muy desiguales y polarizadas, que no apoyan –por ejemplo- firmemente a la pequeña y mediana empresa (el trabajo que ha hecho durante décadas Rafael Kohanoff, etc.) no hay derrame posible. Los latinoamericanos a veces tenemos un gran sentido del humor negro. No sé a quién se le ocurrió traducir del inglés de un modo tan deficiente la expresión ‘trickle down effect’, que significa ‘el efecto gota a gota’. Los que arrancaron con esta teoría equivocada dijeron que si la economía crece va a haber un efecto gota a gota sobre los sectores más postergados. Los traductores latinoamericanos lo transformaron en ‘derrame’. O sea la gota a gota la transformaron en derrame, casi humor negro macroeconómico” (Kliksberg, 2004). <http://www.foroecumenico.com.ar/kliksberg2.htm>

## **L**os resultados de las reformas económicas y políticas. La reorientación del desarrollo

económico introducida en la mayor parte de los países a partir de la década de 1980, no produjo -en todos los campos y en todos los casos, los resultados esperados por los propulsores de las reformas. En el recuadro 2, se presenta un balance sintético sobre esta situación, efectuado por el investigador Iñigo Macías Aymar, en el cual se constatan los pobres resultados económicos obtenidos por la mayoría de los países de la región. Si a estos datos se suman la información sobre la evolución del empleo, incluida más abajo en el cuadro 1, y los datos correspondientes a la evolución de la pobreza y la indigencia, el panorama resulta aún más desalentador.

En un estudio impulsado por CEPAL sobre el impacto de las reformas en ALC en nueve países seleccionados para el análisis, publicado en el año 2000, se concluye en que “los resultados de las reformas no fueron tan positivos como predecían sus partidarios ni tan negativos como temían sus oponentes” ( Stallings y Peres, 2000:256). Las naciones fueron divididas en **reformadores radicales** (Argentina, Bolivia, Chile y Perú) y **reformadores cautos** (Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México). Los primeros son países con condiciones iniciales muy difíciles, por lo que decidieron llevar a cabo reformas más profundas. Los segundos tenían un buen desempeño inicial y pretendían mantener ciertas fortalezas de sus economías y sociedades, por lo que optaron por reformas más graduales y selectivas. Como se puede apreciar en el cuadro 2, en casi todos ellos el efecto de las reformas en la productividad, el crecimiento, el empleo y la equidad son muy limitados o resultan negativos, sobre todo en este último aspecto.



## Recuadro 2

### Tendencias de la economía de América Latina y el Caribe

“Tras el notable desempeño económico experimentado en la región durante la década de 1960, y sobre todo de 1970, América Latina sufrió durante los 80 un importante retroceso. Se estima que durante este período el PIB per cápita disminuyó, en promedio, algo menos del 1 por ciento anualmente. El retraso a nivel social y económico derivado fue tan rotundo, que esta etapa se conoce con el sobrenombre de ‘la década perdida’ de América Latina. Posteriormente, y a pesar de que el crecimiento económico promedio por habitante durante los años 90 fue sensiblemente superior (en torno al 2 por ciento), los últimos años de esta década y principios de la siguiente no presentaron un comportamiento muy positivo.

Así pues, y tras un ciclo moderado de crecimiento entre 1991 y 1997 (1,78 por ciento per cápita de promedio anual), la región se ha caracterizado durante el último quinquenio (1998-2002) por un negativo desempeño económico. El crecimiento promedio anual de la actividad económica durante este período fue de un 1,26 por ciento, que debido al superior crecimiento de la población hizo que el PIB por habitante se redujese a 0,32 por ciento. Estos malos resultados han dado pie a comenzar a hablar de nuevo, de la ‘media década perdida’, arrojando serias dudas acerca del futuro más inmediato de la región.

De manera más reciente, y tras dos años de crecimiento económico per cápita negativo (-1,20 y -1,94 por ciento en 2001 y 2002, respectivamente) durante 2003 la región no se ha mostrado capaz de emprender una tendencia al alza (crecimiento del PIB per cápita prácticamente nulo). La crisis sufrida a finales de 2001 y que tuvo su consolidación durante 2002 afectó de manera singular a economías tan importantes para la región como la de Argentina, Uruguay y Venezuela (con una caída de la actividad del 10,81, 10,74 y -8,99 por ciento, respectivamente). La crisis sufrida por estas economías ha hecho que los recursos per cápita hayan disminuido de manera excepcional.<sup>6</sup> El resto de países –a excepción de Perú, República Dominicana y Ecuador, que presentaron tasas de crecimiento superiores al 3,5, por ciento- mostraron un estancamiento o ligeras reducciones del PIB per cápita.

Las previsiones del crecimiento del producto para el 2004 se presentan más halagüeñas, y a excepción de República Dominicana y Haití, el resto de países presentaron tasas de crecimiento positivas (en su gran mayoría por encima del 3 por ciento), liderando por encima del resto Venezuela, Uruguay y Argentina, los tres países que más habían sufrido recientemente.

Observando de manera gráfica la evolución económica de la región podemos concluir que esta se caracteriza por su alta volatilidad. Y es que aunque ésta disminuyó durante la pasada década de los 90 –como resultado de algunas de las reformas promovidas por el Consenso de Washington, principalmente, la disciplina monetaria y fiscal, que dotaron a la región de esa ansiada estabilidad-. La volatilidad es aún muy alta, y se ha visto ligeramente incrementada en la segunda mitad de la década como resultado de la súbita disminución en la entrada de capitales en la región”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Argentina sufrió una grave crisis económica e institucional que arrastró a Uruguay. La de Venezuela fue una crisis política e institucional que paralizó el dinamismo de la actividad económica.

<sup>7</sup> Como resalta el BID (2003:19-20) esta alta volatilidad no parece que vaya a disminuir a corto plazo pues parecen existir importantes problemas relacionados con el entramado financiero internacional que aumentan la volatilidad del crecimiento cuando aumenta la volatilidad de los flujos de capital.

**Fuente:** Macías-Aymar, 2004:7-8

Cuadro 1: AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, 1990-2002										
País	AÑO	PIB por habitante (en dólares de 1995)	/Ingreso por habitante (en dólares de 1995) a/	Desempleo urbano (porcentaje)	Variación media mensual del índice de precios al consumidor (porcentaje)	Variaciones porcentuales del período				
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante a/	Remuneración media real	Salario mínimo urbano
Argentina	1990	5 545	5 291	7,4	24,92					
	1999	7 435	7 183	14,3	-0.15	1990-1999	34,1	35,8	1,1	250,7
	2000	7 283	7 095	15,1	-0.06	2000	-2.0	-1.2	1,5	0,9
	2001	6 875	6 645	19,7	-0.13	2001	-5.6	-6.3	-0.6	1,1
	2002	6 055	5 824	19,7	2,90	2002	-11.9	-12.4	-13.9	-19.5
Bolivia	1989	804	821	10,2	1,28					
	1999	941	961	8,0	0,26	1989-1999	17,0	17,0	28,8	106,4
	2000	941	959	7,5	0,28	2000	-0.1	-0.2	0,8	2,9
	2001	934	950	8,5	0,08	2001	-0.7	-1.0	3,8	10,8
	2002	938	930	8,7	0,20	2002	0,4	-2.1	3,8	5,0
Brasil	1990	3 859	3 733	4,3	26,53					
	1999	4 217	4 055	7,6	0,72	1990-1999	9,3	8,7	42,7	27,8
	2000	4 328	4 180	7,1	0,48	2000	2,6	3,0	-1.0	3,5
	2001	4 335	4 155	6,2	0,62	2001	0,2	-0.6	-5.0	9,0
	2002	4 340	4 163	7,1	0,99	2002	0,1	0,2	-2.1	2,6
Chile	1990	3 779	3 111	7,8 b/	2,03					
	1999	5 631	5 299	9,8 b/	0,19	1990-1999	49,0	50,0	38,6	61,8
	2000	5 792	5 459	9,2 b/	0,37	2000	2,9	3,0	1,4	7,1
	2001	5 902	5 475	9,1 b/	0,22	2001	1,9	0,3	1,6	3,8
	2002	5 952	5 560	9,0 b/	0,23	2002	0,8	1,6	2,1	2,9
Colombia	1991	2 158	2 142	10,5	2,00					
	1999	2 272	2 232	19,4	0,74	1991-1999	5,3	4,2	15,0	-0.9
	2000	2 288	2 222	17,2	0,70	2000	0,7	-0.5	3,9	0,5
	2001	2 282	2 205	18,2	0,62	2001	-0.3	-0.8	0,3	1,2
	2002	2 277	2 216	17,6	0,56	2002	-0.2	0,5	4,1	0,8
Costa Rica	1990	2 960	2 870	5,4	2,03					
	1999	3 793	3 379	6,2	0,81	1990-1999	28,1	17,7	21,6	10,4
	2000	3 775	3 359	5,3	0,82	2000	-0.5	-0.6	0,8	-0.5
	2001	3 741	3 506	5,8	0,87	2001	-0.9	4,4	1,0	0,2
	2002	3 762	3 558	6,8	0,77	2002	0,6	1,5	4,0	-0.6
Cuba	1990	5 034	5 206	...	...					
	1999	3 624	3 591	...	...	1990-1999	-28.0	-31.0	...	...
	2000	3 836	3 730	...	...	2000	5,9	3,9	...	...
	2001	3 933	3 859	...	...	2001	2,5	3,5	...	...
	2002	3 965	3 897	...	...	2002	0,8	1,0	...	...

Cuadro 1: AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, 1990-2002										
Ecuador	1990	1 670	1 588	6,1	3,41					
	1999	1 699	1 627	14,4	4,03	1990-1999	1,7	2,4	...	20,5
	2000	1 682	1 677	14,1	5,54	2000	-1,0	3,1	...	-3,5
	2001	1 742	1 689	10,4	1,70	2001	3,5	0,7	...	11,5
	2002	1 776	1 740	8,6	0,75	2002	2,0	3,0	...	1,1
El Salvador	1990	1 406	1 462	10,0	1,48					
	1999	1 755	1 897	6,9	-0,09	1990-1999	24,8	29,8	...	0,5
	2000	1 757	1 880	6,5	0,35	2000	0,1	-0,9	...	-2,2
	2001	1 757	1 877	7,0	0,12	2001	0,0	-0,2	...	-3,7
	2002	1 761	1 916	6,2	0,23	2002	0,3	2,1	...	-1,7
Guatemala	1989	1 347	1 304	6,0 b/	1,54					
	1998	1 534	1 575	3,8 b/	0,60	1989-1998	13,9	20,8	31,7	-51,7
	2000	1 562	1 572	...	0,41	1998-2000	1,9	-0,2	9,8	8,3
	2001	1 562	1 598	...	0,71	2001	0,0	1,7	0,5	8,3
	2002	1 663	1 663	3,6 b/	0,51	2002	-0,5	4,1	-0,9	0,3
Honduras	1990	686	614	7,8	2,62					
	1999	694	738	5,3	0,87	1990-1999	1,2	20,1	...	-0,2
	2000	714	750	...	0,81	2000	2,8	1,6	...	8,4
	2001	714	738	5,9	0,71	2001	0,1	-0,5	...	6,7
	2002	713	742	6,1	0,65	2002	-0,2	0,5	...	-1,6
México	1989	3 925	3 853	2,7	1,51					
	1998	4 484	4 430	3,2	1,43	1989-1998	14,2	15,0	8,5	-28,8
	2000	4 813	4 878	2,2	0,72	1998-2000	7,3	10,1	7,1	-2,9
	2001	4 720	4 810	2,5	0,36	2001	-1,9	-1,4	6,6	0,5
	2002	4 690	4 813	2,7	0,46	2002	-0,6	0,1	1,5	0,6
Nicaragua	1990	454	362	7,6 b/	50,58					
	1998	453	448	13,2 b/	1,42	1990-1998	-0,3	23,9	28,2	...
	2000	492	472	9,8 b/	0,79	1998-2000	8,6	5,3	6,1	-14,9
	2001	494	448	11,3 b/	0,38	2001	0,5	-5,0	4,3	-4,4
	2002	484	466	11,6 b/	0,33	2002	-1,9	4,0	4,3	0,0
Panamá	1991	2 682	2 477	19,3	0,13					
	1999	3 183	3 193	14,0	0,13	1991-1999	18,7	28,9	...	18,1
	2000	3 205	3 246	15,2	0,06	2000	0,7	1,6	...	3,7
	2001	3 157	3 135	17,0	0,00	2001	-1,5	-3,4	...	7,2
	2002	3 123	3 159	16,1	0,16	2002	-1,1	0,8	...	-1,0
Paraguay	1990	1 697	1 705	6,6	3,09					
	1999	1 603	1 638	9,4	0,44	1990-1999	-5,5	-3,9	12,4	-11,4
	2000	1 552	1 588	10,0	0,69	2000	-3,1	-3,0	1,0	4,2
	2001	1 550	1 577	10,8	0,67	2001	-0,1	-0,7	1,4	3,7

Cuadro 1: AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, 1990-2002										
	2002	1 477	1 503	14,7	1,15	2002	-4,7	-4,7	-6,4	-0,7
Perú	1990	1 879	1 795	8,3	43,69					
	1999	2 310	2 236	9,2	0,31	1990-1999	23,0	24,6	5,8	22,9
	2000	2 330	2 227	8,5	0,31	2000	0,8	-0,4	0,8	11,0
	2001	2 290	2 179	9,3	-0,01	2001	-1,7	-2,2	-0,9	1,2
	2002	2 276	2 258	9,4	0,13	2002	3,8	3,6	4,7	-0,2
República Dominicana	1990	1 378	1 380	...	5,02					
	1998	1 831	2 009	14,3 b/	0,63	1990-1998	32,8	45,6	...	27,5
	2000	2 052	2 207	13,9 b/	0,72	1998-2000	12,1	9,8	...	4,8
	2001	2 079	2 274	15,4 b/	0,36	2001	1,3	3,0	...	5,5
	2002	2 133	2 334	16,1 b/	0,84	2002	2,6	2,6	...	-0,5
Uruguay	1990	4 707	4 577	8,5	7,15					
	1999	5 984	5 917	11,3	0,34	1990-1999	27,1	29,3	13,7	-38,9
	2000	5 826	5 668	13,6	0,41	2000	-2,6	-4,2	-1,3	-1,6
	2001	5 580	5 413	15,3	0,29	2001	-4,2	-4,5	-0,2	-1,3
	2002	4 946	4 778	17,0	1,94	2002	-11,4	-11,7	-10,7	-10,0
Venezuela	1990	3 045	3 310	10,4 b/	2,63					
	1999	3 028	3 003	14,9 b/	1,53	1990-1999	-0,5	-9,3	-29,9	-6,8
	2000	3 082	3 519	13,9 b/	1,06	2000	1,8	17,2	1,5	3,8
	2001	3 130	3 292	13,3 b/	0,97	2001	1,5	-6,5	2,4	0,8
	2002	2 796	2 929	15,8 b/	2,29	2002	-10,7	-11,0	-10,0	-4,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de la información oficial suministrada por los países

a/ Se refiere al ingreso bruto nacional real por habitante

b/ total nacional

Aspectos tales como la promoción de las exportaciones, mediante el aprovechamiento de las condiciones de apertura y el uso de diversos instrumentos para estimular su crecimiento, entre los que sobresalen la eliminación de los impuestos a la exportación, la atracción de inversiones; el reintegro total o parcial de los importes que se hubieran pagado en concepto de tributos interiores o la recuperación total o parcial de los importes abonados por tributos a la importación para el consumo, luego de ser sometidas a un proceso de transformación en el país (Draw Back); son medidas con un significativo efecto en el crecimiento de las exportaciones

experimentado en la mayoría de los países de ALC. No cabe duda de que los sectores más favorecidos con las políticas económicas implantadas en las

Cuadro 2: RELACIÓN ENTRE LAS REFORMAS Y LOS RESULTADOS EN LOS AÑOS NOVENTA						
Países	Reformas a/	Inversión b/	Productividad c/	Crecimiento d/	Empleo e/	Equidad f/
Argentina	Radical	=	+	+	-	-
Bolivia	Radical	+	-	+	+	-
Brasil	Cauto	-	-	-	-	=
Chile	Radical	+	+	+	+	+
Colombia	Cauto	+	-	-	-	-
Costa Rica	Cauto	+	-	-	+	+
Jamaica	Cauto	n.d	n.d	-	=	n.d
México	Cauto	=	-	-	+	-
Perú	Radical	=	+	+	-	+

Fuente: Stallings y Peres, 2000:258.

a/ Reformas: se consideran cinco reformas básicas: la liberalización de las importaciones, la liberalización del sistema financiero nacional, la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, la privatización y la reforma tributaria.

b/ Inversiones: + significa que un país tuvo un coeficiente de inversión más alto en la década de 1990 que en el período base (1950-1980); - significa que tuvo un coeficiente más bajo; = que hubo poco cambio.

c/ Productividad: + significa que el aumento de la productividad total de los factores fue mayor en la década 1990 que en el período base (1950-1980); - significa que fue más bajo; = que hubo poco cambio.

d/ Crecimiento: + significa que un país creció más rápido en la década 1990 que en el período base (1950-1980); - significa que creció más lento.

e/ Empleo: + significa que el país ocupó un lugar más alto en el índice del mercado laboral; - significa que ocupó un lugar más bajo; = que hubo poco cambio.

f/ Equidad: + significa que la distribución primaria del ingreso en el último año disponible fue más equitativa que en el período anterior a la reforma; - significa que fue menos equitativa; = significa que hubo poco cambio

Cuadro 3: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES FOB a/ (Tasas anuales de variación)						
	Exportaciones			Importaciones		
	Valor	Volumen	Precio Unitario	Valor	Volumen	Precio Unitario
1995	21,8	12,4	8,4	12,4	5,0	7,1
1996	14,8	11,7	0,4	11,4	11,9	-0,4
1997	11,4	12,3	-0,9	18,9	22,4	-2,9
1998	-1,2	8,3	-8,7	6,2	9,9	-3,4
1999	5,6	6,8	-1,1	-3,8	-2,4	-1,5
2000	19,9	10,8	8,2	16,1	13,7	2,1
2001	-4,4	1,8	-6	-2,4	0,9	-3,2
2002	1,0	1,4	-0,3	-6,9	-7,5	0,7
2003 b/	8,2	4,5	3,6	3,2	0,7	2,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

a/ Incluye a 17 países de habla hispana, más Brasil y Haití

b/ Cifras preliminares.

décadas de los 80 y los 90 son los grupos vinculados a las finanzas, fortalecidos al calor de la liberalización y privatización de los sistemas financieros; los grupos exportadores, favorecidos con los esfuerzos de promoción de las exportaciones no tradicionales; y las empresas transnacionales con claras ventajas por sobre las empresas nacionales para aprovechar las nuevas condiciones de la economía y los mercados. Estas mismas condiciones que estimularon el sector exportador de las economías, generaron un acrecentamiento muy revelador de las importaciones. La apertura económica produjo impactos negativos muy fuertes en los productores nacionales, especialmente en numerosas familias rurales dedicadas a la producción de alimentos y materias primas, con muy pocas posibilidades de competir con los bienes importados. En el cuadro 4 se incluye la información sobre el comportamiento de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, en el período 1999-2001, así como el balance entre ambas. Aunque también en este caso se presenta una elevada variabilidad, producto de los cambios ocurridos en el contexto internacional en relación con el cual existe una mayor interdependencia de las economías regionales (Ver cuadro 3)<sup>20</sup>.

La modalidad de desarrollo seguida por los países de ALC durante las dos últimas décadas, genera una situación de ensanchamiento de las pronunciadas desigualdades sociales prevalecientes en la región. El desarrollo de la economía y la posición central ocupada por las exportaciones en ese proceso, sin lograrse los encadenamientos requeridos para que las

---

<sup>20</sup> “El principal propulsor del crecimiento de la región son las exportaciones, que responden al favorable contexto internacional, cuyos rasgos predominantes son la recuperación de lagunas económicas desarrolladas (en especial, las de Estados Unidos y Japón) y el empuje que representa la expansión de la economía china, sobre todo para los países exportadores de productos básicos. (...) A mediano plazo, uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los países de la región es la identificación de mecanismos que les permitan, por un lado, aumentar el grado de diversificación de las exportaciones, a fin de reducir la vulnerabilidad de sus economías respecto del ciclo económico de algunos mercados de destino y, por otro, incrementar el contenido de valor agregado interno de las exportaciones, para que su expansión ejerza una mayor influencia positiva en el empleo y contribuya, de esta forma, a aliviar los graves desequilibrios sociales que aquejan, sin excepciones, a los países de América latina y el Caribe” (CEPAL, 2002a:23-24)

<b>Cuadro 4: América Latina y el Caribe: exportaciones e importaciones de bienes y servicios 1999-2001</b>												
	Exportaciones de bienes fob y servicios			Importaciones de bienes fob y servicios			Balance de bienes			Balance de servicios		
	1999	2000	2001 a/	1999	2000	2001 a/	1999	2000	2001 a/	1999	2000	2001 a/
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>341 919</b>	<b>407 069</b>	<b>391 639</b>	<b>363 733</b>	<b>420 340</b>	<b>411 664</b>	<b>-5 537</b>	<b>4 463</b>	<b>- 673</b>	<b>-16 277</b>	<b>-17 734</b>	<b>-19 352</b>
Argentina	27 751	31 092	30 846	32 702	32 822	27 360	- 795	2 558	7 507	-4 156	-4 288	-4 021
Bolivia	1 310	1 470	1 521	1 989	2 078	1 996	- 488	- 339	- 209	- 190	- 269	- 266
Brasil	55 206	64 469	67 545	63 467	72 774	72 652	-1 284	- 730	2 642	-6 977	-7 574	-7 749
Chile	20 789	22 971	22 315	19 289	21 702	21 221	2 458	2 154	2 094	- 958	- 886	- 999
Colombia	13 907	15 674	14 958	13 399	14 392	15 808	1 775	2 531	492	-1 267	-1 249	-1 341
Costa Rica	8 205	7 692	6 909	7 183	7 289	6 973	615	- 211	- 761	408	615	697
Ecuador	5 246	5 892	5 597	4 086	4 904	6 679	1 588	1 395	- 547	- 428	- 407	- 535
El Salvador	3 175	3 662	3 977	4 714	5 636	5 892	-1 356	-1 740	-1 913	- 183	- 235	- 2
Guatemala	3 435	3 860	3 815	4 984	5 568	5 760	-1 400	-1 660	-1 883	- 149	- 48	- 62
Haití	528	489	438	1 169	1 276	1 227	- 597	- 698	- 693	- 43	- 90	- 96
Honduras	2 239	2 464	2 447	3 053	3 318	3 498	- 753	- 668	- 820	- 61	- 185	- 231
México	148 083	180 167	171 207	155 465	190 494	184 494	-5 584	-8 003	-9 729	-1 799	-2 323	-3 558
Nicaragua	838	956	911	2 034	1 991	1 982	-1 079	- 920	- 950	- 116	- 115	- 121
Panamá	7 096	7 666	7 710	7 832	8 164	7 843	-1 386	-1 190	- 825	650	692	692
Paraguay	2 888	2 926	2 907	3 246	3 335	3 278	- 441	- 568	- 532	82	160	160
Perú	7 635	8 603	8 637	8 851	9 707	9 470	- 616	- 321	- 101	- 600	- 783	- 733
República Dominicana	7 987	8 964	8 332	9 289	10 852	10 079	-2 904	-3 742	-3 451	1 602	1 854	1 704
Uruguay	3 478	3 658	3 272	3 997	4 172	3 675	- 896	- 927	- 767	377	413	364
Venezuela	22 122	34 394	28 296	16 985	19 868	21 775	7 606	17 544	9 774	-2 469	-3 018	-3 253

**Fuente:** CEPAL, 2002a, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y por entidades nacionales.

a/ Estimaciones preliminares.

empresas de mayor dinamismo logren extender su crecimiento e integrar a los otros productores nacionales; la ausencia de políticas y estrategias dirigidas a generar oportunidades para los numerosos grupos de productores familiares, excluidos como resultado de la eliminación de los mecanismos de protección y de la apertura de la economía; y, el establecimiento de un patrón de crecimiento basado en actividades con una baja demanda de mano de obra y una escasa proporción de valor agregado interno en el producto final, amplían las brechas entre los grupos de la población y los productores vinculados al sector exportador en relación con quienes no

logran insertarse en esas actividades, impide que el crecimiento del producto logre crear mayores oportunidades de empleo y dificulta su contribución a la disminución de la pobreza y la indigencia que azotan aproximadamente el 50% de la población de ALC (CEPAL, 2004). En el cuadro 5, se presenta la información sobre la evolución en las tasas de desempleo abierto en 18 países de la región. Estos datos, con las desigualdades características de la región, corroboran la presencia de una clara tendencia al incremento del desempleo en el marco de las reformas económicas y políticas. En el cuadro 6, se muestra otro aspecto relevante sobre los resultados de las reformas en los regímenes laborales de la región, traducidas en un deterioro en los salarios reales de los trabajadores. Este elemento se suma a las dificultades surgidas para la generación de empleo, sobre todo de empleos de tiempo completo, y con la extensión de la precariedad laboral<sup>21</sup>.

El “Talón de Aquiles” de las políticas económicas impulsadas durante las décadas de 1980, 1990 y 2000 en la región, es el crecimiento de las desigualdades, el deterioro en la calidad de vida de los estratos medios de la sociedad y la imposibilidad expuesta de superar la persistente situación de pobreza en la que subsiste casi la mitad de la población de ALC. Estos procesos acarrearán severas consecuencias en la construcción de la democracia y la ciudadanía y en la estabilidad y la cohesión social de las naciones latinoamericanas y del caribe. Paradójicamente, estas condiciones resultan ser primordiales para elevar la competitividad y atraer inversiones externas requeridas para impulsar el patrón de desarrollo económico adoptado en la región.

---

<sup>21</sup> Para un análisis sobre el impacto de las políticas de ajuste estructural en el caso argentino véase el estudio de Damill, Frenkel y Mauricio, “Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa” (CEPAL, 2003)



**Cuadro 5: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO, SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990, 1994, 1997, 1999 Y 2002 a/**

País	Sexo	Grupos de edad																								
		Total					15 a 24 años					25 a 34 años					35 a 44 años					45 años y más				
		1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002	1990	1994	1997	1999	2002
Argentina	Total	5,9	13,0	14,3	14,7	19,0	13,0	22,8	24,2	24,3	33,8	4,9	10,0	12,7	12,0	15,4	4,1	10,5	10,6	11,6	18,1	3,8	10,3	11,6	12,9	14,1
	Hombres	5,7	11,5	12,4	13,4	18,5	11,5	20,3	21,1	22,8	31,7	5,0	8,8	10,1	11,3	15,3	3,9	7,3	8,6	8,0	14,8	4,2	10,5	11,1	12,7	15,7
	Mujeres	6,4	15,5	17,2	16,5	19,5	15,6	26,7	28,9	26,3	36,3	4,9	11,9	16,8	13,0	15,7	4,3	15,4	13,8	16,1	22,1	3,0	10,0	12,4	13,2	10,3
Bolivia	Total	9,4	3,2	3,7	7,1	6,4	17,4	5,8	6,4	15,3	11,2	8,5	2,8	3,7	6,3	7,1	5,1	2,0	2,9	3,8	4,6	6,6	2,1	2,1	3,7	3,3
	Hombres	9,5	3,4	3,7	6,0	5,2	18,2	6,3	5,8	12,5	9,2	7,5	2,5	3,4	4,8	4,8	5,5	2,1	3,1	2,3	3,2	8,5	2,9	2,8	4,9	4,0
	Mujeres	9,1	2,9	3,7	8,5	7,9	16,5	5,2	7,1	18,5	13,4	9,9	3,2	4,2	8,2	9,7	4,6	1,9	2,5	5,5	6,1	3,8	0,9	1,2	1,9	2,4
Brasil	Total	4,5	7,4	8,0	11,4	10,7	8,3	14,3	15,1	21,7	20,5	4,4	6,9	7,4	10,5	10,0	2,4	4,3	5,0	7,0	6,7	1,5	2,6	3,8	5,5	5,2
	Hombres	4,8	6,4	6,7	9,4	8,7	8,7	12,4	12,8	18,4	17,4	4,7	5,5	5,6	8,0	7,3	2,8	3,8	4,2	5,5	5,2	2,0	2,7	3,7	5,3	5,0
	Mujeres	3,9	8,9	10,0	14,1	13,4	7,7	17,0	18,2	26,2	24,6	3,8	8,8	9,8	13,8	13,4	1,7	5,0	6,2	9,0	8,7	0,6	2,4	4,0	5,8	5,5
Chile	Total	8,7	6,8	6,0	10,1	10,6	17,9	16,1	13,2	21,8	22,6	8,3	6,5	5,9	9,9	10,8	5,1	3,7	4,1	7,4	7,9	5,3	3,7	3,4	6,3	7,4
	Hombres	8,1	5,9	5,1	9,41	9,9	17,0	14,0	10,7	20,4	21,8	7,5	5,5	5,0	9,3	9,6	4,8	3,0	3,6	6,4	7,3	5,6	3,9	3,7	6,7	7,6
	Mujeres	9,7	8,4	7,3	11,2	11,6	19,1	19,3	17,1	23,7	23,7	9,8	8,4	7,4	10,9	12,5	5,8	4,9	5,0	8,9	8,9	4,7	3,4	2,9	5,6	7,1
Colombia	Total	9,3	8,0	11,8	19,2	17,2	19,7	16,2	24,3	36,6	32,0	8,3	7,6	11,8	17,8	17,0	4,2	4,7	6,5	13,2	11,4	3,8	3,3	5,8	10,3	10,1
	Hombres	6,7	5,4	9,7	16,2	14,8	15,3	11,9	20,7	32,0	28,7	5,5	4,4	8,6	14,0	13,4	2,8	3,4	5,4	10,5	9,2	3,7	2,9	6,1	10,6	10,4
	Mujeres	13,0	11,6	14,7	23,0	20,0	24,8	21,0	28,3	41,6	35,6	11,8	11,6	15,6	22,1	20,9	6,2	6,3	7,9	16,4	13,8	3,9	4,2	5,1	9,7	9,7
Costa Rica	Total	5,3	4,2	5,8	6,1	6,8	10,5	9,7	13,0	14,8	16,4	4,9	3,8	4,4	5,3	5,1	2,5	2,3	3,9	3,0	3,7	2,9	0,6	3,0	2,3	3,3
	Hombres	4,9	3,7	5,3	5,3	6,2	9,8	8,6	11,4	14,8	14,7	4,1	3,7	3,6	3,8	4,4	2,3	1,5	3,9	2,1	3,0	3,1	1,6	3,1	3,9	3,4
	Mujeres	6,2	5,1	6,7	7,4	7,7	11,6	11,6	16,2	14,9	19,0	6,2	4,0	5,6	7,4	6,0	2,8	3,5	4,0	4,2	4,6	2,3	1,5	2,8	3,2	3,3
Ecuador	Total	6,1	7,1	9,2	14,2	9,1	13,5	14,9	18,9	25,9	14,4	6,4	6,6	9,7	13,6	9,2	2,7	3,9	4,7	9,0	5,9	1,3	2,7	3,8	8,3	5,2
	Hombres	45,2	5,7	6,9	10,5	5,8	11,2	12,7	15,1	20,0	12,0	3,2	4,4	6,4	3,8	4,7	1,7	3,1	3,6	5,5	3,1	1,3	2,9	3,4	8,6	4,3
	Mujeres	9,2	9,2	12,6	19,5	13,9	17,2	17,8	24,5	33,9	25,5	11,3	9,8	14,3	21,3	15,3	4,5	5,2	6,3	13,6	9,8	1,4	2,2	4,6	7,7	6,7
El Salvador	Total	9,9	6,8	7,3	6,9	7,0	19,3	14,0	14,6	13,9	13,2	9,2	6,8	7,7	6,1	6,6	5,7	2,6	4,4	4,4	4,7	4,3	3,4	3,5	3,8	4,6
	Hombres	10,0	8,3	8,8	8,9	8,8	17,7	15,4	16,1	16,2	15,2	8,4	7,5	8,1	6,0	8,3	7,0	3,7	6,1	6,0	5,6	6,5	5,4	5,4	6,1	6,2
	Mujeres	9,7	4,9	5,5	4,6	5,0	21,3	11,9	12,4	10,6	10,2	10,0	6,0	7,2	5,1	4,7	4,3	1,5	2,5	2,6	3,8	1,3	0,6	0,8	1,0	2,7
Guatemala	Total	3,5	...	...	2,8	6,0	7,1	...	...	4,8	11,1	2,9	...	...	3,8	3,8	1,6	...	...	2,8	3,2	1,2	...	...	0,9	3,4
	Hombres	3,3	...	....	3,6	5,2	7,2	...	...	6,0	8,2	2,6	...	...	4,5	3,3	1,5	...	...	2,4	2,7	1,4	...	...	1,3	5,1
	Mujeres	3,8	...	...	1,9	7,0	7,0	...	...	3,4	14,6	3,4	...	...	2,8	4,6	1,8	...	...	1,0	3,8	0,9	...	...	0,4	0,9

**Cuadro 5: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO, SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990, 1994, 1997, 1999 Y 2002 a/**

Honduras	Total	6,9	4,1	5,2	5,3	6,0	11,2	7,1	8,9	9,0	9,3	7,0	3,6	5,4	4,7	6,1	4,3	3,1	2,9	2,9	4,0	3,7	1,3	2,3	3,0	3,5
	Hombres	7,6	4,5	5,9	6,2	6,3	11,5	7,5	9,2	10,3	9,4	6,6	3,7	5,6	5,3	5,5	6,0	4,1	4,5	3,6	4,9	5,3	2,0	3,4	4,3	4,5
	Mujeres	5,9	3,4	4,3	4,0	5,6	10,7	6,6	8,5	7,4	9,3	7,6	3,6	5,2	4,1	6,8	2,0	1,3	0,8	2,2	3,3	0,7	0,1	0,7	1,1	2,0
México	Total	3,3	4,5	5,1	3,2	3,4	8,1	9,4	12,5	7,4	7,2	2,4	2,9	3,2	2,8	3,5	0,7	2,3	1,7	1,5	1,5	0,8	3,1	2,8	1,1	1,8
	Hombres	3,4	5,1	5,8	3,6	3,9	8,4	10,0	13,8	8,1	8,2	2,5	3,0	3,4	3,1	3,9	0,9	2,8	2,1	1,8	1,6	1,0	4,2	3,9	1,5	2,2
	Mujeres	3,1	3,6	3,9	2,6	2,6	7,6	8,3	10,3	6,2	5,41	2,0	2,7	2,9	2,3	2,9	0,2	1,2	1,0	0,8	1,3	0,1	0,4	0,5	0,4	1,0
Nicaragua	Total	...	14,1	13,1	13,8	12,5	...	20,1	20,9	20,9	21,5	...	14,5	13,7	11,0	10,2	...	11,1	9,2	12,3	9,7	...	10,6	7,4	10,5	6,3
	Hombres	...	16,5	13,6	14,0	13,1	...	20,3	18,9	17,9	21,8	...	17,3	13,2	10,3	10,7	...	13,5	11,2	14,3	9,6	...	13,9	10,1	12,9	6,6
	Mujeres	...	10,8	12,6	13,6	11,7	...	19,7	23,8	25,8	20,9	...	10,6	14,3	11,7	9,6	...	7,9	7,2	9,9	9,8	...	6,3	3,9	7,0	5,8
Panamá	Total	18,6	15,7	15,4	13,1	19,4	35,1	31,0	31,5	26,9	35,1	20,6	15,1	14,9	12,7	17,6	9,5	9,7	9,7	8,3	11,3	6,9	5,9	6,9	5,6	17,1
	Hombres	15,9	12,4	13,3	10,6	16,5	31,9	27,5	29,2	22,5	31,7	16,5	9,7	10,9	8,7	14,1	7,4	6,8	7,5	6,1	8,3	7,0	5,7	7,4	6,1	14,3
	Mujeres	22,8	21,0	18,2	17,0	23,5	39,9	36,9	34,6	33,5	40,3	26,3	22,7	20,1	18,8	22,0	12,5	14,0	12,2	11,0	15,3	6,5	6,2	6,0	4,6	21,1
Paraguay (Asunción)	Total	6,3	4,4	8,4	10,1	11,5	15,5	8,3	17,8	19,5	21,4	4,8	3,2	5,2	6,7	11,8	2,3	2,9	3,4	5,9	4,5	1,4	2,6	5,8	8,4	6,4
	Hombres	6,2	5,1	8,2	10,2	11,0	14,7	9,9	17,4	21,6	21,0	5,0	3,4	4,2	5,2	9,5	3,2	3,1	1,9	6,2	3,0	2,0	3,9	7,6	8,8	8,5
	Mujeres	6,5	3,5	8,7	10,1	12,1	16,5	6,5	18,2	17,1	21,8	4,7	3,0	6,5	8,8	14,3	1,1	2,6	5,1	5,5	6,2	0,0	0,7	3,4	7,7	3,9
Perú	Total	...	...	10,7	7,3	7,2	...	...	18,2	15,3	12,4	...	...	7,4	5,5	6,4	...	...	6,0	4,1	4,7	...	...	10,5	4,5	5,6
	Hombres	...	...	8,1	7,0	6,8	...	...	15,3	15,3	12,6	...	...	4,8	4,7	5,2	...	...	2,6	3,8	3,9	...	...	9,0	5,0	6,0
	Mujeres	...	...	13,8	7,7	7,6	...	...	21,3	15,2	12,2	...	...	10,3	6,3	7,7	...	...	9,7	4,5	5,7	...	...	13,0	3,7	5,0
República Dominicana	Total	19,7	17,0	...	13,8	16,8	34,1	30,6	...	18,8	31,0	17,3	16,1	...	13,7	18,0	9,2	10,0	...	13,3	11,4	7,4	7,4	...	9,4	7,2
	Hombres	11,3	12,1	...	8,8	11,1	22,3	24,0	...	12,9	22,6	9,2	10,4	...	8,0	10,3	5,0	6,3	...	7,5	6,6	4,0	5,8	...	7,1	5,8
	Mujeres	31,5	24,8	...	20,7	24,5	47,3	39,9	...	27,1	42,5	27,7	23,4	...	20,4	26,7	15,8	15,5	...	20,0	17,3	15,4	11,5	...	14,0	9,5
Uruguay	Total	8,9	9,7	11,4	11,2	16,9	24,4	24,7	26,3	25,8	37,9	8,2	8,4	10,5	10,0	16,4	4,3	5,5	7,1	7,2	12,1	3,5	3,8	5,3	6,1	9,6
	Hombres	7,3	7,3	8,9	8,6	13,4	22,2	19,8	21,8	21,4	32,0	6,0	4,9	7,5	7,2	12,7	2,5	3,4	4,4	3,7	7,8	3,0	3,4	4,4	4,9	7,7
	Mujeres	11,1	13,0	14,7	14,5	21,1	27,5	31,5	32,7	31,9	46,1	11,0	12,8	14,3	13,5	20,9	6,4	7,8	10,2	11,1	16,8	4,4	4,5	6,7	7,7	12,1
Venezuela b/	Total	10,2	8,9	10,6	14,5	16,2	19,3	17,1	19,8	25,7	28,2	11,3	9,1	10,6	14,7	16,3	5,9	5,3	6,8	10,2	11,1	4,5	4,2	5,5	7,8	9,9
	Hombres	11,2	9,1	9,0	13,6	14,4	19,9	17,2	16,4	22,2	24,4	12,3	8,8	8,3	12,8	13,5	6,9	5,9	5,7	10,1	9,9	5,5	4,9	5,6	9,4	10,4
	Mujeres	8,4	8,3	13,6	16,1	18,8	18,0	17,0	26,6	32,6	34,5	9,6	9,6	14,3	17,7	20,4	4,0	4,2	8,5	10,4	12,9	1,7	2,5	5,3	4,7	9,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Los años exactos a los que corresponden las encuestas de cada país figuran en el cuadro 11

b/ A partir de 1997, el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Cuadro 6: ÍNDICE DE SALARIOS REALES							
País	Año de la recesión	Años previos a la recesión		Años de la recesión		Años posteriores a la recesión	
		-2	-1	0		1	2
Argentina	1985	99	125	100	-	100	90
Argentina	1989	128	124	100	-	105	106
Argentina	1995	100	101	100	-	100	99
Brasil							
Río de Janeiro	1990	110	112	100	-	79	80
San Pablo	1990	108	112	100	-	88	85
Brasil	1998	97	100	100	=		
Chile	1982	92	100	100	=	89	89
Colombia	1982	95	96	100	+	105	113
Costa Rica	1982	141	125	100	-	111	120
Costa Rica	1996	104	102	100	-	101	
Guatemala	1982	85	94	100	+	93	84
México	1982	98	99	100	+	69	74
México	1986	100	107	100	-	98	101
México	1995	112	116	100	-	89	88
Panamá	1988	107	109	100	-	108	101
Paraguay	1982	98	193	100	-	93	90
Paraguay	1986	109	104	100	-	112	122
Perú	1983	106	108	100	-	93	94
Perú	1988	156	168	100	-	55	48
Uruguay	1982	93	100	100	=	101	101
Uruguay	1995	102	103	100	-	101	101
Venezuela	1989	154	136	100	-	94	89
Venezuela	1994	130	119	100	-	95	73

Fuente: Kliskberg, 2000. Calculado utilizando información de la base de datos del Libro Anual de Estadísticas de la CEPAL.

“+” significa un aumento

“-” significa una disminución

“=” significa que no hubo cambio

Nota 1: Los espacios en blanco significan que no hay datos disponibles

Nota 2: La crisis se define como un año en el cual el PBI per cápita disminuye por lo menos el 4% -hacemos una excepción en el caso de Brasil(1998), Colombia (1982), Costa Rica (1996), Paraguay (1986) y Uruguay (1995), en que el PBI per cápita cayó menos de 4%.

## 2. La evolución del desarrollo humano en América Latina y el Caribe

**E**l desarrollo humano. La necesidad de contar con una visión más amplia e integral sobre el desarrollo, con la cual se supere la identificación entre este concepto y el crecimiento de la economía, llevó a la paulatina construcción de la noción de desarrollo humano y de un instrumental metodológico para medir las opciones con que cuentan las personas, en los diferentes países del mundo, para alcanzar una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, aprender destrezas y contar con los recursos necesarios para disfrutar una mejor calidad de vida<sup>22</sup>. Como lo indica el PNUD en el recuadro 3, se puede afirmar que el Desarrollo Humano lo conforman seis elementos principales: la **equidad**, la **potenciación**, la **productividad**, la **sostenibilidad**, la **seguridad** y la **cooperación**.<sup>23</sup>

No cabe duda de que, pese a los significativos avances logrados por los países de América Latina por fortalecer el desarrollo humano en la región, la magnitud de los

---

<sup>22</sup> “El desarrollo humano es medido desde 1990 por el PNUD a través del Índice de Desarrollo Humano -IDH-. (...) Irónicamente, una de las principales dificultades que enfrenta ahora el enfoque de desarrollo humano deriva del éxito mismo alcanzado por su IDH. El IDH ha reforzado la interpretación restringida y demasiado simplificada del concepto de desarrollo humano, como si se tratara únicamente de mejorar la educación, la salud y los niveles aceptables de vida, ignorando que las personas también son sujetos del desarrollo. De ahí que las estrategias de desarrollo humano generalmente hagan énfasis en invertir en educación y salud y en promover un crecimiento económico equitativo, sin incluir otras dimensiones fundamentales del desarrollo humano tales como el goce de libertades civiles y políticas y la participación de la gente en los diversos aspectos que afectan sus vidas. Estas otras dimensiones son parte de la gobernabilidad democrática y constituyen la dimensión frecuentemente olvidada del desarrollo humano” (PNUD, 2005). <http://www.desarrollohumano.org.sv/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=1>

<sup>23</sup> Cada uno de estos conceptos está definido en el texto incluido en el recuadro 3.

### Recuadro 3 PNUD: Componentes del Desarrollo Humano



El enfoque de desarrollo humano coloca a las personas al centro del desarrollo, considera al crecimiento como un medio y no como un fin, protege las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las generaciones actuales y respeta los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos. Adicionalmente, asigna la máxima prioridad a reducir la pobreza y promover el empleo productivo, a fortalecer la integración social y promover el crecimiento económico.

Así entendido, se puede afirmar que el Desarrollo Humano lo conforman seis elementos principales: la equidad, la potenciación, la productividad, la sostenibilidad, la seguridad y la cooperación.

**Equidad:** Consiste en asegurarse que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades, eliminando todas las barreras que obstaculizan el disfrute de las mismas.

**Potenciación:** Se refiere al reconocimiento del derecho que tienen todas las personas, mujeres y hombres, para participar en el diseño y aplicación de las decisiones y procesos que afectan sus vidas.

**Productividad:** Es la participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado, para lo cual es indispensable hacer inversiones orientadas a aumentar su creatividad y desarrollar sus potencialidades.

**Sostenibilidad:** Consiste en asegurar que las oportunidades estén disponibles no sólo para las generaciones actuales, sino también para las generaciones futuras mediante la reposición de todas las formas de capital (físico, ambiental, humano y social).

**Seguridad:** Es el ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura con la confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro.

**Cooperación:** Es la participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.

PNUD, 2005

<http://www.desarrollohumano.org.sv/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=2>

progresos no son lo suficientemente amplios como se requiere para romper las sólidas barreras de iniquidad interpuestas en el camino a la equidad, la integración y la cohesión social. Por el contrario, el modelo de desarrollo seguido por la mayoría de las naciones de ALC, al distribuir

de manera desigual las oportunidades y los beneficios del crecimiento económico, reproduce las inequidades y ensancha el distanciamiento entre los grupos sociales. La fragilidad de los estados latinoamericanos les impide, asimismo, responder a las demandas, necesidades y aspiraciones de la población y a los requerimientos del desarrollo sostenible de la región. Como lo analiza Gascó, “Efectivamente, en primer lugar, el sistema legal sigue siendo, sin lugar a dudas, débil. Como afirma O’Donnell (2003 y 2004), se trata de un sistema legal truncado. Así, en la mayoría de los países, el Estado es incapaz de proteger los derechos y obligaciones en todo el territorio. La legalidad del Estado no alcanza a todas las regiones e, incluso, cuando sí está presente, es aplicada discriminatoriamente contra determinados grupos como los de indígenas y los de mujeres. La negación de derechos políticos, sociales y económicos tiene como resultado una expansión significativa de la pobreza así como la reproducción activa de la desigualdad, uno de los males endémicos de la región. Pero, además, posibilita que, en aquellas áreas a las cuales no llega la legalidad estatal (las llamadas ‘zonas marrones’), aparezcan otros sistemas legales de carácter informal, patrimonial y / o mafioso basados en la prebenda, el caciquismo y el personalismo y, en numerosas ocasiones, en la economía ilegal e, incluso, criminal.” (Gascó, 2004:3).

La revisión sobre cómo evolucionan algunos de los indicadores más relevantes del desarrollo humano en la región (cuadro 7), y los datos sobre la pobreza humana y de ingresos incluidos en el Informe Sobre Desarrollo Humano del año 2004, elaborado por el PNUD (cuadro 8), muestran, con elocuencia, los enormes desafíos enfrentados por estos países para superar el rezago social y colocarse en condiciones de impulsar el desarrollo humano sostenible en ALC. El logro de contar con una vida larga y saludable, disponer de educación, tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de una calidad de vida digna y participar en la vida de la comunidad, son condiciones que remiten a tema esenciales como la distribución de la riqueza y

las oportunidades, a los derechos civiles, políticos y sociales de los habitantes y a la calidad de la democracia. La sociedad latinoamericana de hoy, es una sociedad escindida<sup>24</sup>.



El “**apartheid social**”, término empleado por Cristovan Buarque para describir la separación provocada por el modelo de crecimiento económico instaurado en ALC, entre los grupos sociales integrados al desarrollo y los excluidos de él. Según Buarque. “Tal vez

este sea el primer momento en la historia de la humanidad en el cual los grupos sociales de un mismo país se alejan económica y socialmente en vez de acercarse. La brecha de la desigualdad se está volviendo creciente. Y el fenómeno se volvió universal. Con el actual modelo de crecimiento económico, en todas partes, los ricos y las clases medias de los países pobres se están acercando cada vez más al consumo y a la riqueza de estos mismo sectores en los países ricos. Y cada vez están más distintos a los pobres de sus propios países. Esta inversión en la tendencia del pasado está llevando a la formación de sociedades separadas, cada una de ellas cortadas por una ‘cortina de oro’ que separa su población” (Buarque, 1998:15).

<sup>24</sup> “La nueva inserción internacional de estas economías y la manera en que se realiza tiene a acentuar las desigualdades sociales y muchas veces a incrementar la pobreza después de una primera fase más o menos amplia, en la que su profundidad e incluso su amplitud disminuye. La dinámica de este régimen de acumulación aumenta considerablemente la probabilidad de serias crisis financieras, cuyos efectos sobre la pobreza son y serán profundamente negativos. La aligeración (sic) de la pobreza, a falta de su erradicación no obstante necesaria, pasa por una redefinición del régimen de acumulación dominante y por una redistribución de las riquezas. La apertura necesaria de estas economías a la economía mundial clama por una redefinición del papel del Estado y, por lo tanto, de lo político” (Salama, 1999:196). El autor formula una serie de interrogantes esenciales para determinar las condiciones en las cuales el modelo de desarrollo puede contribuir a la erradicación de la pobreza y las desigualdades sociales: “¿Cómo obtener un crecimiento fuerte y durable, de manera tal que la pobreza pueda disminuir significativamente? ¿Es con o sin una política redistributiva consecuente del Estado, con o sin una política industrial? ¿Con cuál tipo de crecimiento, es decir, con cual régimen de acumulación se puede obtener un aumento de la producción que permita empezar a erradicar la pobreza de manera significativa y durable? ¿Se debe optar por un crecimiento apoyado en las exportaciones que favorezca a la vez la concentración de los ingresos del trabajo y la del conjunto de los ingresos, o bien escoger un régimen de acumulación que combine el desarrollo del mercado interno con la concurrencia externa? (Salama, 1999:167-168).

Cuadro 7 : AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO, 1980-2000													
País	Quinquenios	Esperanza de vida al nacer (años de vida)			Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)			Tasa de mortalidad menores de 5 años (por mil nacidos vivos)			Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (porcentaje)		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina	1980-1985	70,2	66,8	73,7	32,2	35,5	28,8	37	41	34	5,6	5,3	6,0
	1985-1990	71,0	67,6	74,6	27,1	30,0	24,1	32	35	29	4,3	4,1	4,4
	1990-1995	72,1	68,6	75,7	24,3	27,0	21,5	28	31	25	3,7	3,6	3,7
	1995-2000	73,1	69,7	76,8	21,8	24,5	19,0	25	28	22	3,2	3,2	3,2
Bolivia	1980-1985	53,7	51,9	55,6	109,2	116,0	102,0	162	173	152	31,3	20,4	41,7
	1985-1990	56,8	55,1	58,6	90,1	96,0	84,0	127	134	119	21,9	13,2	30,2
	1990-1995	59,3	57,7	61,0	75,1	79,2	70,8	99	103	95	17,9	10,4	25,2
	1995-2000	61,4	59,8	63,2	66,7	70,3	62,8	87	92	82	14,6	8,1	20,8
Brasil	1980-1985	63,4	60,2	66,7	64,4	71,5	57,0	77	84	70	24,0	22,0	25,9
	1985-1990	64,9	61,4	68,6	55,0	62,0	47,7	64	72	57	18,0	17,1	18,8
	1990-1995	66,4	62,7	70,4	47,2	54,0	40,0	54	61	47	15,3	14,9	15,7
	1995-2000	67,9	64,1	71,9	42,2	48,5	35,6	48	55	41	13,1	13,0	13,2
Chile	1980-1985	70,7	67,4	74,2	23,7	25,8	21,6	28	30	26	8,6	7,7	9,5
	1985-1990	72,7	69,6	75,9	18,4	19,9	16,7	22	24	20	6,0	5,6	6,4
	1990-1995	74,4	71,5	77,4	14,0	15,2	12,8	17	18	15	5,1	4,8	5,3
	1995-2000	75,2	72,3	78,3	12,8	13,8	11,6	15	17	14	4,2	4,1	4,4
Colombia	1980-1985	66,8	63,6	70,2	48,4	53,4	43,1	67	73	61	16,0	15,1	16,8
	1985-1990	67,9	64,2	71,7	41,4	46,2	36,4	57	63	52	11,6	11,2	11,9
	1990-1995	68,6	64,3	73,0	35,2	39,5	30,6	47	52	42	9,9	9,7	10,0
	1995-2000	70,7	67,3	74,3	30,0	34,0	45,8	39	43	36	8,4	8,4	8,4
Costa Rica	1980-1985	73,8	71,6	76,1	19,2	21,4	19,9	24	26	21	8,3	8,1	8,5
	1985-1990	74,8	72,6	77,2	17,4	19,6	15,0	19	21	17	6,1	6,1	6,2
	1990-1995	75,7	73,5	78,1	14,5	16,4	12,6	17	19	15	5,2	5,3	5,2
	1995-2000	76,5	74,3	78,9	11,8	13,3	10,3	15	17	13	4,4	4,5	4,4
Cuba	1980-1985	73,9	72,3	75,7	17,0	18,8	15,1	21	23	19	7,5	7,5	7,5
	1985-1990	74,6	72,8	76,5	12,9	14,6	11,1	16	18	14	4,9	4,8	4,9
	1990-1995	75,3	73,5	77,3	10,0	11,7	8,3	13	15	11	4,1	4,0	4,2



Cuadro 7 : AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO, 1980-2000													
	1995-2000	76,0	74,2	78,0	7,5	9,2	5,8	10	12	8	3,3	3,2	3,4
Ecuador	1980-1985	64,5	62,5	66,7	68,4	75,5	61,1	94	102	86	18,1	14,2	22,0
	1985-1990	67,1	64,7	69,5	57,1	63,5	50,5	76	84	69	12,4	9,8	14,9
	1990-1995	68,8	66,4	71,4	49,7	55,4	43,7	65	72	58	10,2	8,2	12,3
	1995-2000	69,9	67,3	72,5	45,6	50,8	40,1	60	66	54	8,4	6,8	10,1
El Salvador	1980-1985	57,1	50,8	63,8	77,0	82,7	71,0	118	123	113	34,2	29,4	38,7
	1985-1990	63,4	59,0	68,0	54,0	59,9	47,9	77	82	72	27,6	23,9	30,9
	1990-1995	67,1	63,3	71,1	40,2	43,9	36,3	51	57	45	24,1	20,9	27,1
	1995-2000	69,4	66,5	72,5	32,0	34,9	29,0	41	45	37	21,3	18,5	23,9
Guatemala	1980-1985	58,2	56,0	60,4	78,8	83,1	74,4	117	120	114	47,0	39,0	55,1
	1985-1990	59,7	57,3	62,2	65,0	69,6	60,2	98	102	94	39,0	31,2	46,8
	1990-1995	62,6	59,8	65,5	51,1	56,0	46,0	68	72	64	35,1	27,4	42,7
	1995-2000	64,2	61,4	67,2	46,0	50,5	41,3	61	65	57	31,5	24,0	38,9
Haití	1980-1985	51,9	50,6	53,3	122,1	128,0	116,0	168	178	158	69,5	69,5	72,8
	1985-1990	53,6	52,2	55,0	100,1	105,0	95,0	146	156	137	60,3	57,4	63,1
	1990-1995	55,4	54,0	56,8	74,1	78,0	70,0	121	130	112	55,3	52,7	57,7
	1995-2000	57,2	55,8	58,7	66,1	70,0	62,0	109	117	101	50,2	48,0	52,2
Honduras	1980-1985	61,6	59,4	63,8	65,0	71,7	57,9	101	109	92	40,1	38,1	42,0
	1985-1990	65,4	63,2	67,7	53,0	58,9	46,8	74	81	67	31,9	31,1	32,7
	1990-1995	67,7	65,4	70,1	43,0	48,2	37,6	60	66	54	28,3	28,0	28,6
	1995-2000	69,8	67,5	72,3	35,0	39,7	30,2	50	55	44	25,0	25,1	25,0
México	1980-1985	67,7	64,4	71,2	47,0	52,9	40,9	57	64	51	18,7	13,7	23,5
	1985-1990	69,8	66,8	73,0	39,5	43,0	35,9	48	53	44	12,7	9,4	15,7
	1990-1995	71,5	68,5	74,5	34,0	36,2	31,6	42	45	38	10,5	7,9	13,0
	1995-2000	72,4	69,5	75,5	31,0	33,0	28,9	38	41	35	8,8	6,7	10,9
Nicaragua	1980-1985	59,5	56,5	62,6	79,8	87,5	71,7	117	128	106	41,2	41,0	41,4
	1985-1990	62,2	59,0	65,5	65,0	71,8	57,8	90	98	82	37,3	37,3	37,3
	1990-1995	66,1	63,5	68,7	48,0	53,8	41,9	62	69	55	35,4	35,5	35,2
	1995-2000	68,0	65,7	70,4	39,5	44,6	34,1	50	57	44	33,5	33,8	33,3
Panamá	1980-1985	70,8	68,6	73,1	31,6	36,0	27,1	42	46	39	15,1	14,4	15,9
	1985-1990	71,7	69,4	74,2	29,6	33,9	25,2	38	41	35	11,0	10,3	11,6
	1990-1995	72,9	70,9	75,0	27,0	31,1	22,7	33	34	32	9,4	8,8	10,1

Cuadro 7 : AMÉRICA LATINA (20 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES DE DESARROLLO, 1980-2000													
	1995-2000	74,0	71,8	76,4	23,7	27,6	19,7	28	30	26	8,1	7,5	8,8
Paraguay	1980-1985	67,1	64,9	69,3	48,9	54,7	42,7	62	70	55	14,1	10,5	17,6
	1985-1990	67,6	65,4	69,9	46,7	52,5	40,6	58	65	51	9,7	7,6	11,7
	1990-1995	68,5	66,3	70,8	43,3	48,6	37,8	53	60	47	8,1	6,6	9,6
	1995-2000	69,7	67,5	72,0	39,2	43,8	34,4	48	54	43	6,7	5,6	7,8
Perú	1980-1985	61,6	59,5	63,8	81,6	87,9	75,1	117	124	109	20,6	11,7	29,4
	1985-1990	64,4	62,1	66,8	68,0	74,7	61,0	94	102	86	14,5	8,0	20,9
	1990-1995	66,7	64,4	69,2	55,5	61,8	48,8	77	85	69	12,2	6,6	17,6
	1995-2000	68,3	65,9	70,9	42,1	50,1	39,6	65	72	59	10,1	5,3	14,8
República Dominicana	1980-1985	63,2	61,4	65,1	62,5	70,8	53,9	87	94	81	26,0	24,9	27,2
	1985-1990	65,1	63,2	67,0	54,1	61,5	46,3	76	82	70	20,6	20,2	21,0
	1990-1995	67,0	65,0	69,0	46,6	53,5	39,4	65	72	59	18,3	18,2	18,5
	1995-2000	68,6	66,5	70,8	40,0	46,0	33,7	56	62	51	16,3	16,3	16,3
Uruguay	1980-1985	71,0	67,6	74,5	33,5	36,9	30,0	37	41	34	5,0	5,4	4,6
	1985-1990	72,1	68,6	75,8	22,6	25,0	20,0	26	29	23	3,5	4,0	3,0
	1990-1995	73,0	69,2	76,9	20,1	22,5	17,5	23	26	20	2,9	3,4	2,5
	1995-2000	74,1	70,5	78,0	17,5	20,5	14,4	20	23	17	2,4	2,9	2,0
Venezuela	1980-1985	68,8	65,9	71,8	33,6	37,6	29,4	42	47	38	16,1	13,9	18,3
	1985-1990	70,5	67,7	73,5	26,9	30,3	23,4	33	36	29	11,1	9,9	12,3
	1990-1995	71,8	69,0	74,7	23,2	26,2	20,1	28	31	25	9,1	8,3	9,9
	1995-2000	72,8	70,0	75,7	20,9	23,6	18,2	25	28	22	7,5	7,0	8,0

**Fuente:** CEPAL, División de Población CELADE y UNESCO (tasas de analfabetismo).

En sociedades particulares en las cuales la esperanza de vida apenas ronda los 65 años, la mortalidad infantil supera el 30 o el 40% por cada mil niños nacidos vivos, la tasa de analfabetismo alcanza altos promedios, persisten significativos porcentajes de la población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada y con altos porcentajes de población viviendo bajo el umbral de la pobreza de ingresos; mientras los integrados -eufemísticamente llamados ganadores-, tiene acceso al consumo mundial y a las oportunidades ofrecidas por las diversas manifestaciones de la globalización, sin duda surgen dos realidades superpuestas –

Cuadro 8: POBREZA HUMANA Y DE INGRESOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE							
País	Tasa de analfabetismo de adultos <sup>b t</sup> (% de la cohorte 2000-05)	Población sin acceso sostenible a fuente de agua mejorada (%) 2000	Niños con peso inferior a la media para su edad <sup>t</sup> (%) menores de cinco años de edad) 1995-2002 <sup>c</sup>	Población bajo el umbral de la pobreza de ingresos			Clasificación según el IPH-1 menos clasificación según pobreza de los ingresos <sup>t</sup>
				USD1 diario <sup>d</sup> 1990-2002 <sup>c</sup>	USD2 diario <sup>e</sup> 1990-2002 <sup>c</sup>	Umbral de la pobreza nacional 1990-2001 <sup>c</sup>	
Argentina	3,0	...	5	3,3	14,3	...	...
Chile	4,3 <sup>h</sup>	7	1	<2	9,6	17,0	1
Costa Rica	4,2	5	5	2,0	9,5	22,0	-10
Uruguay	2,3	2	5	<2	3,9	...	0
Cuba	3,1	9	4	...	...	...	...
México	9,5 <sup>h</sup>	12	8	9,9	26,3	10,1 <sup>k</sup>	-12
Trinidad y Tobago	1,5	10	7 <sup>i</sup>	12,4	39,0	21,0	-17
Panamá	7,7	10	7	7,2	17,6	37,3	-11
Venezuela	6,9	17	5 <sup>j</sup>	15,0	32,0	31,3 <sup>k</sup>	-20
Brasil	13,6 <sup>h</sup>	13	6	8,2	22,4	17,4	-7
Colombia	7,9	9	7	8,2	22,6	64,0	-13
Jamaica	12,4	8	6	<2	13,3	18,7	9
Perú	15,0 <sup>i</sup>	20	7	18,1	37,7	49,0	-19
Paraguay	8,4 <sup>i</sup>	22	5	14,9	30,3	21,8	-16
República Dominicana	15,6	14	5	<2	<2	28,6	18
Belice	23,1 <sup>h</sup>	8	6 <sup>i</sup>	...	...	..	...
Ecuador	9,0 <sup>h</sup>	15	15	17,7	40,8	35,0	-20
El Salvador	20,3	23	12	31,1	58,0	48,3	-21
Bolivia	13,3 <sup>h</sup>	17	10	14,4	34,3	62,7	-5
Honduras	20,0 <sup>h</sup>	12	17	23,8	44,4	53,0	-17
Nicaragua	23,3 <sup>i</sup>	23	10	45,1	79,9	47,9	-31
Guatemala	30,1	8	24	16,0	37,4	56,2	1
Haití	48,1	54	17	....	...	65,0 <sup>k</sup>	...

Fuente: PNUD, 2004:147-149

t/ Señala los indicadores utilizados para calcular el índice de pobreza humana (IPH-1)

b/ Los datos se refieren a estimaciones realizadas por el Instituto de Estadística de la UNESCO en julio 2002, salvo indicación contraria. Debido a diferencias en las metodologías y período que abarcan los datos subyacentes, las comparaciones entre países y a lo largo del tiempo deben realizarse con la debida prudencia.

c/ Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período indicado

d/ El umbral de pobreza equivale a USD1,08 (PPA en USD de 1993)

e/ El umbral de pobreza equivale a USD2,15 (PPA en USD de 1993)

h/ Datos de censos

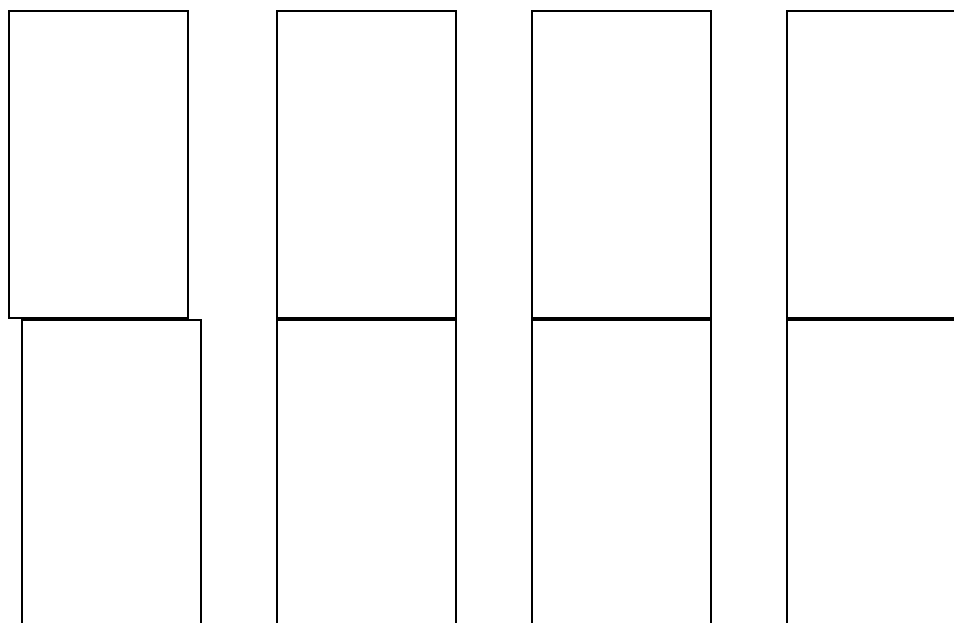
i/ Los datos se refieren a un año o período distinto del especificado, difieren de la definición normalizada o se refieren sólo a una parte del país

k/ Los datos se refieren a un período distinto al especificado l/ Datos de encuesta

o, ¿contrapuestas?-, que demandan de redefiniciones en la orientación del desarrollo y en las políticas estatales para lograr su integración y propiciar la cohesión social. La ausencia de proyectos nacionales, abarcadores de las demandas, intereses y aspiraciones de los diversos grupos sociales, componentes de las distintas sociedades particulares, que respondan a las condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales específicas de cada una de ellas, expresan la progresiva concentración del poder, las decisiones y los beneficios del crecimiento en el segmento de los integrados –en palabras de Galbraith, los satisfechos- (Galbraith, 1993)<sup>25</sup>.

### Las Metas del Milenio (MDM)

---



La Declaración del Milenio se emite durante la Cumbre del Milenio, celebrada en la sede de la Naciones Unidas en Setiembre, 2000. En ella se fijan un conjunto de metas (Metas del Milenio – MDM-), para ser alcanzadas en el año 2015. Los 191 países miembros de la ONU han

---

<sup>25</sup> “De todo lo anterior es donde procede esa tan extendida actitud actual hacia los impuestos y, en gran medida, hacia el Estado en general. Los afortunados pagan, los menos afortunados reciben. Los afortunados tienen voz política; los menos afortunados, no. Sería un improbable ejercicio de caridad que los afortunados reaccionasen calurosamente ante unos gastos que benefician a otros. Por eso se considera al Estado, con todos sus costos, como una carga sin funciones, algo que es para los afortunados en una medida notable. En consecuencia, hay que reducirlo al mínimo, junto con los impuestos que lo sostienen; de lo contrario, se vería coartada la libertad del individuo.” (Galbraith, 1993:63).

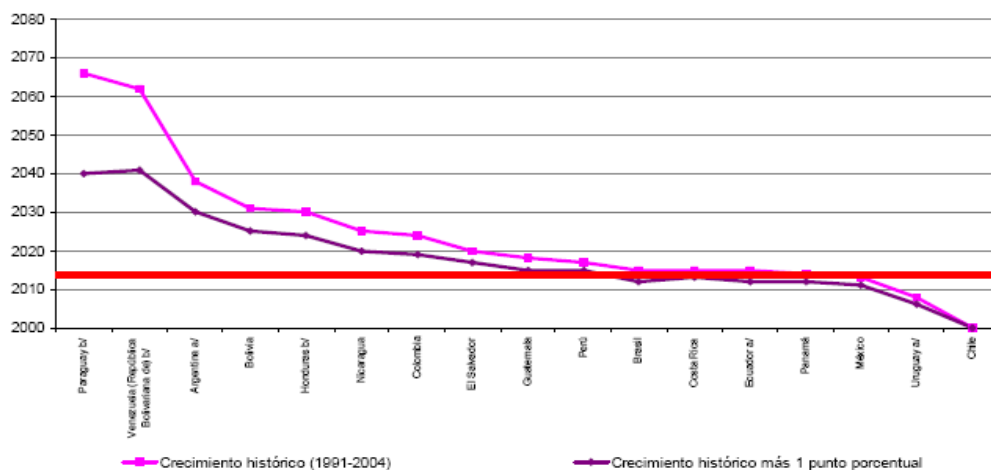
expresado la voluntad de ejecutar las acciones pertinentes para alcanzarlas. Las MDM permiten contar con parámetros más amplios con los cuales determinar los avances en el desarrollo de las naciones y con metas específicas para orientar el diseño y la ejecución de los planes de acción dispuestos para su cumplimiento. Las ocho metas básicas establecidas en la Declaración del Milenio son las siguientes:

- Reducir a la mitad el número de personas viviendo en pobreza extrema; reducir a la mitad las personas que no tienen acceso a agua potable; y, reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre;
- Lograr la enseñanza primaria universal;
- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer;
- Reducir la mortalidad infantil en dos tercios;
- Mejorar la salud materna y reducir la mortalidad materna con tres cuartos;
- Combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (CEPAL, 2004).

En el caso de ALC, resulta incierta la posibilidad de alcanzar las MDM. El desempeño de la economía y los diferentes factores no económicos analizados antes, con una incidencia muy clara en las posibilidades efectivas de reducción de la pobreza y de promover el desarrollo humano en estas sociedades, establecen obstáculos significativos para impulsar el desarrollo social. En los cuadros 9 y 10, se resumen las proyecciones elaboradas a partir del comportamiento de algunos indicadores económicos y sociales, entre los que destaca el crecimiento de la economía y la evolución en la distribución del

**Cuadro 9**

**AMÉRICA LATINA: AÑO EN QUE SE ALCANZARÍA LA META DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA, SEGÚN DOS ESCENARIOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

<sup>b</sup> El crecimiento económico histórico por habitante corresponde al de los países con un nivel similar de indigencia y no al propio.

**Cuadro 10: CUMPLIMIENTO DE METAS DE REDUCCIÓN DEL HAMBRE**

		Desnutrición infantil (insuficiencia ponderal moderada – grave)		
		No cumplirían meta	Cumplirían meta del milenio	Cumplirían meta más exigente basada en la meta establecida en Cumbre Mundial a favor de la infancia de 1990
Subnutrición	No cumplirían meta	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Cuba Haití Trinidad y Tobago Venezuela	Panamá Rep. Dominicana
	Cumplirían meta del milenio		Bolivia Brasil Colombia México Paraguay	Costa Rica
	Cumplirían meta más exigente basada en la meta establecida en Cumbre Mundial a favor de la infancia de 1996		Ecuador Guyana Perú	Argentina Chile Jamaica Uruguay

**Fuente:** cuadros 9 y 10 CEPAL, 2005 y CEPAL, 2003

ingreso, en relación con dos metas muy significativas: la reducción de la pobreza extrema y la desnutrición infantil. El balance efectuado por CEPAL, expresa la heterogeneidad característica del desarrollo socioeconómico de ALC y, aun privilegiando el crecimiento económico en sus estimaciones, estas no resultan muy halagüeñas: “De acuerdo con simulaciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares más recientes de los países de la región, el producto por habitante de América Latina debiera crecer un 2,9% anual durante los próximos 11 años para cumplir con la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad, bajo el supuesto que la distribución del ingreso se mantenga inalterada en todo el período. Dicha tasa equivale a un crecimiento del producto total del 4,3% anual.” (CEPAL, 2005:53-54). Más adelante, agrupando a los países en dos categorías (cumplimiento probable y cumplimiento poco probable) y manteniendo una serie de supuestos, entre los cuales sobresale uno muy fuerte cual la ausencia de un deterioro en la distribución del ingreso, se concluye en lo siguiente: “La evaluación de las posibilidades de alcanzar la meta de reducción de la pobreza extrema coincide en prácticamente la totalidad de los casos con las apreciaciones que los propios países han expuesto en sus informes nacionales. Para ilustrar esta afirmación, se parte de la base de que los países en la categoría de ‘cumplimiento probable’ son aquellos que alcanzarán la meta con una tasa de crecimiento igual a la histórica más un punto porcentual, mientras que los restantes se clasifican como de ‘cumplimiento poco probable’. Desde esta perspectiva, tanto las proyecciones de la CEPAL como las de los propios países concuerdan en catalogar a Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Uruguay en el grupo de ‘cumplimiento probable’ y a Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú en el segundo grupo. En los casos de Colombia y República Bolivariana de Venezuela, en los informes nacionales no se hace mención explícita de las posibilidades de cumplimiento de la meta. Solo en cuatro casos se producen diferencias. En dos de ellos, Ecuador y Perú, se indica una baja probabilidad de cumplimiento, mientras que la CEPAL los considera de ‘cumplimiento probable’. A su vez, para Argentina y El Salvador la clasificación de cumplimiento ‘poco probable’ que se desprende de las

proyecciones efectuadas por la CEPAL no es compartida por los informes nacionales. Es preciso recalcar que esta clase de predicciones depende en gran medida de los supuestos subyacentes en cada escenario posible, lo que explica que no se produzca una concordancia absoluta entre las distintas apreciaciones. Más bien, la notable homogeneidad que se observa entre ambas fuentes constituye una prueba de su solidez” (CEPAL, 2005:56).

En cuanto al cumplimiento de la meta sobre la reducción del hambre en la región<sup>26</sup>, la CEPAL señala que el cuadro que surge en relación con la subnutrición “no es esperanzador”. Considerando una serie de hipótesis, denominadas por ellos mismos “optimistas”, sobre las desigualdades en el acceso a la alimentación; y tomando en cuenta la evolución del suministro de energía alimentaria durante la década de 1990, el resultado según CEPAL es que 9 de 22 países de ALC no alcanzarían la meta de reducir la tasa de subnutrición a la mitad (Venezuela, Panamá, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Trinidad y Tobago). Seis países alcanzarían la meta menos exigente (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay) y siete alcanzarían la meta más exigente (Argentina, Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica, Perú y Uruguay) (CEPAL, 2003). El balance efectuado en cuanto a la desnutrición infantil –considerada como la manifestación más extrema del hambre-, sólo cuatro países no alcanzarían la meta: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (CEPAL, 2003)

No cabe duda de la necesidad de continuar incrementando los esfuerzos efectuados con el fin de lograr avances más sustanciales en la reducción de la pobreza y en la superación de la inseguridad alimentaria. Esto, desde luego, requiere de una reorientación en el patrón de desarrollo seguido en la región, de tal manera que se detenga el ensanchamiento de las desigualdades sociales y se mejore la distribución del ingreso y las oportunidades. Es

---

<sup>26</sup> “El hambre es la consecuencia de la imposibilidad de acceder a alimentos suficientes e inocuos. Es básicamente un ejemplo extremo del mal funcionamiento del mercado, en el sentido de que las personas más necesitadas de alimentos son las que tienen menos capacidad para expresar esa necesidad en forma de una demanda efectiva. Quienes padecen hambre son los más pobres de entre los pobres” (FAO, 2001).



fundamental atacar las raíces de estas realidades y rebasar las acciones centradas en sus consecuencias.

El gran desafío enfrentado en ALC es el de impulsar una modalidad de desarrollo incluyente y sostenible, capaz de responder a las exigencias de una sociedad caracterizada por una acelerada integración económica, política y cultural. En ésta, el conocimiento se ha convertido en el recurso productivo con el lugar preponderante en el desarrollo de la economía y la sociedad. La ciencia, la tecnología, la innovación y la educación permanente de la población, se han transformado en elementos sustanciales para incrementar la competitividad, aprovechar las oportunidades surgidas en las nuevas condiciones que presenta la sociedad contemporánea y lograr la paulatina extensión del bienestar y la equidad a toda la población. Llevar a cabo este proceso, en las condiciones de la sociedad contemporánea, requiere de la revitalización del estado, de la definición de las políticas públicas requeridas para promover el crecimiento económico, mediante una inserción de calidad en los mercados internacionales y el restablecimiento de los encadenamientos entre los diversos sectores de la economía, el establecimiento de mecanismos efectivos para la redistribución del ingreso, el uso sostenible de los recursos naturales y la búsqueda constante de la equidad. El fortalecimiento y la participación de la sociedad civil, la construcción de un proyecto de país, en el cual se recupere el sentido de pertenencia a un sistema social integrado y la identidad y la lealtad para con la nación y se avance en la construcción de la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social, son dimensiones cardinales en la reorientación del modelo de desarrollo y en la cimentación de sociedades verdaderamente democráticas en ALC.

#### **Recuadro 4** **La situación del desarrollo humano.**

La verdadera riqueza de una nación está en su gente. Sin lugar a dudas, el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa. En esta concepción, las personas se constituyen en beneficiarias del desarrollo y a la vez en agentes del progreso y del cambio que éste genera en un proceso que debe favorecer a todos los individuos por igual y sustentarse en la participación de cada uno de ellos. Este es un enfoque del desarrollo humano que ha sido propiciado por todos y cada uno de los *Informes sobre Desarrollo Humano* publicados hasta la fecha a partir de 1990, cuando se publicó el primero de ellos.

Los individuos disponen de una gama infinita de capacidades y de alternativas para ampliarlas, las que varían entre cada persona. Sin embargo, las políticas públicas deben establecer prioridades, para lo cual pueden recurrir a dos criterios que resultan útiles a la hora de identificar aquellas capacidades de mayor importancia para evaluar el avance global significativo para la consecución del bienestar humano, el fin último de este informe. En primer lugar, las capacidades humanas han de ser valoradas universalmente. En segundo lugar, deben ser fundamentales para la vida, lo que significa que, de no mediar su presencia, los individuos se verían privados de muchas otras alternativas. Por este motivo, el *Informe sobre Desarrollo Humano*, se centra en las cuatro capacidades que considera de mayor importancia: vivir una vida larga y saludable, disponer de educación, tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno y participar en la vida de la comunidad.

Las ideas que sustentan este paradigma del desarrollo no son nuevas y se remontan por lo menos a la época de Aristóteles. Según el antiguo filósofo griego, “es evidente que el bien que buscamos no es la riqueza; pues la riqueza es meramente útil y no un fin en sí misma”. De igual modo, Emmanuel Kant sostenía que los seres humanos debían ser considerados como un fin en sí mismos más que como medios para lograr otros objetivos, y tanto Adam Smith como Robert Malthus y John Stuart Mill, por nombrar sólo unos pocos, reflejan ideas similares en sus obras.

Sin embargo, durante mucho tiempo los debates en torno a las políticas del desarrollo parecen haber olvidado esta verdad tan simple, pero a la vez tan profunda, y los economistas, entrampados en los aumentos y las caídas de los ingresos nacionales, a menudo perdieron de vista el verdadero objetivo del desarrollo: el bienestar de las personas. En este sentido, el crecimiento económico no es más que un medio, si bien importante, para lograr ese objetivo.

#### **Medición del desarrollo humano.**

Es más fácil medir el ingreso nacional que el desarrollo humano y muchos economistas argumentarán que el ingreso nacional es un buen indicador del bienestar humano. Aunque es innegable que exista una estrecha relación entre ambos factores, ya que el crecimiento económico es un medio importante para lograr desarrollo humano, los resultados no dependen en forma exclusiva del crecimiento económico ni de los niveles del ingreso nacional. También dependen de cómo se utilizan estos recursos, esto es, si se emplean para desarrollar armas o producir alimentos o bien para construir palacios o suministrar agua limpia. Además los ingresos no determinan otros factores humanos como la participación democrática en la toma de decisiones o la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Por todos estos motivos, el Informe presenta una amplia serie de indicadores (33 cuadros y casi 200 indicadores) sobre resultados importantes en materia de desarrollo humano que lograron los países de todo el mundo, entre los que se incluye la esperanza de vida al nacer o las tasas de mortalidad de los menores de cinco años que reflejan la capacidad de sobrevivir o las tasas de alfabetización que reflejan la capacidad de aprender. El Informe también incluye indicadores sobre la disponibilidad de medios que son importantes para concretar estas capacidades (como el acceso al agua limpia) y sobre la equidad en los logros (como la brecha entre hombres y mujeres en materia de escolaridad o en la participación política).

Si bien es cierto que este valioso abanico de indicadores entrega medidas para evaluar el avance en las múltiples dimensiones del desarrollo humano, las autoridades políticas también necesitan disponer de una medida sinóptica que pondere los logros, particularmente que se centre más claramente en el bienestar humano que en el ingreso. Para tal fin desde sus inicios los *Informes sobre Desarrollo Humanos* publicaron el índice de desarrollo humano, el que posteriormente fue complementado con indicadores que examinan de manera específica temas como el género (índice de desarrollo relativo al género e índice de potenciación de género) y la pobreza (índice de pobreza humana,..)

Estos índices entregan una perspectiva general de algunas dimensiones básicas del desarrollo humano, pero es necesario complementarlos revisando los datos que los sustentan y otros indicadores.

**PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2004: 127.**

### 3. El carácter multidimensional

#### de la pobreza

**La pobreza** es un fenómeno social complejo, tanto desde la perspectiva de su análisis como desde la configuración de las políticas, estrategias e iniciativas de intervención social orientadas a su superación. Los cambios en las políticas sociales en la región, condujeron a la construcción de sofisticados instrumentales metodológicos y técnicos dirigidos a mejorar la medición de la pobreza y a distinguir los grupos de la sociedad hacia los cuales se encauzarían. De manera focalizada, las diversas iniciativas institucionales de compensación social o de reducción de la pobreza. La revisión del concepto del desarrollo humano y la selección de algunos indicadores claves para percibir su evolución durante los dos últimos decenios en la región, permite destacar una serie de privaciones humanas, que van más allá de la insuficiencia de ingresos, fundamentales para valorar, de una forma más comprensiva, el fenómeno de la pobreza humana.

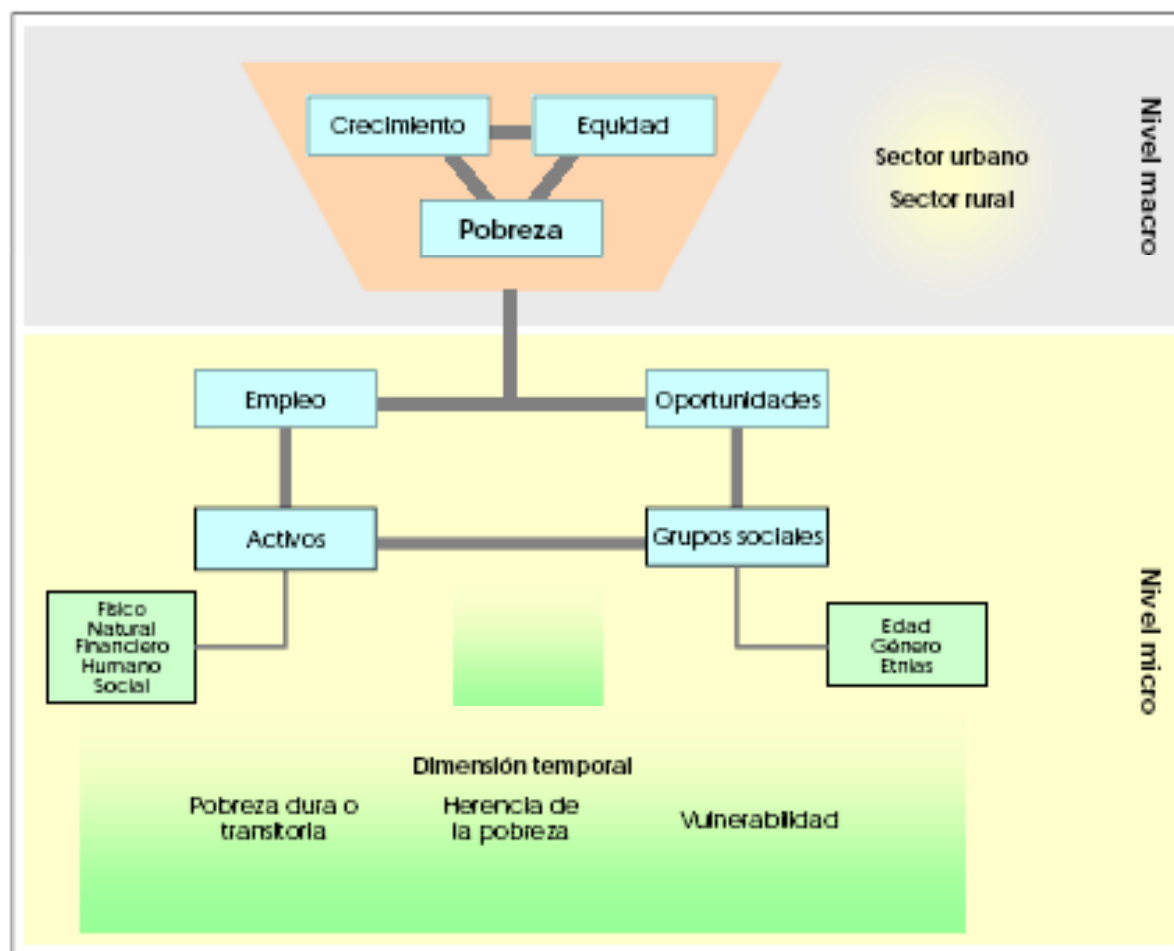
Como se desprende de lo apuntado por Salama, en los estudios descriptivos sobre la pobreza se emplean indicadores con algunos límites desde el punto de vista analítico, pero que permiten medir la evolución y caracterizar la estructura de la pobreza. En estos estudios se parte de una

definición objetiva de la pobreza, según la cual son consideradas como pobres las personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas (Salama, 1998). En el Panorama Social de América Latina 2002-2003, publicado por CEPAL, se retoma la visión de acuerdo con la cual la pobreza se entiende como un fenómeno complejo y multidimensional, comprensivo de las privaciones en una amplia gama de aspectos relacionados con el bienestar individual y colectivo. Pero, de igual modo, coinciden en destacar la importancia de cuantificar las privaciones mediante el análisis sobre la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades “más básicas”. Esto se efectúa mediante el uso de un indicador como el ingreso o el consumo de los hogares, procedimiento que, de acuerdo con lo indicado en este informe de CEPAL, ofrece la ventaja de expresar la información sobre el bienestar en una sola cifra. Para CEPAL, “La evaluación de las condiciones de vida también puede basarse en indicadores que reflejen el grado real de satisfacción de las necesidades, lo que implica contar con al menos una variable para cada dimensión del bienestar analizada, la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, el acceso al agua y al saneamiento, entre muchas otras. *Este enfoque tiene la virtud de mostrar con claridad los ámbitos en que existen necesidades básicas insatisfechas, pero no permite sintetizar la información en un único índice*” (CEPAL, 2003: 68).

Cuando se analiza el carácter multidimensional de la pobreza, con independencia de los distintos procedimientos específicos empleados para su medición, es necesario tomar en cuenta sus diversas manifestaciones (capacidades económicas, capacidades humanas, capacidades políticas, capacidades socioculturales, capacidades de protección), y las interrelaciones de la pobreza con otros procesos ocurridos en su contexto más inmediato y en su entorno

Figura 1

### MARCO CONCEPTUAL: ELEMENTOS RELACIONADOS CON LA POBREZA A NIVEL MACRO Y MICRO



**Fuente:** Adaptado por Köbrich, Villanueva y Dirven (2003) a partir de un taller de trabajo donde participaron funcionarios del Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN), de la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP), del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile, abril, 2001.

macrosocial (económico, político, ambiental, cultural). En la figura 1, tomada de un estudio de CEPAL sobre el cumplimiento de las metas del milenio (CEPAL, 2004), se presenta las múltiples interrelaciones existentes entre la pobreza y otros fenómenos socioeconómicos, micro y macro, los cuales es imprescindible tomarlos en cuenta con el fin de obtener resultados más firmes con las acciones dirigidas a lograr la reducción de la pobreza.

En las líneas directrices para la reducción de la pobreza publicadas por la OECD (The DAC Guidelines Poverty Reductions),<sup>27</sup> se subraya el carácter multidimensional de la pobreza. Según esta guía la pobreza abarca diferentes dimensiones de privación relativas a las capacidades humanas, que incluyen el consumo, la seguridad alimentaria, la salud, la educación, los derechos, la expresión, la seguridad, la dignidad y el trabajo decente<sup>28</sup>. Asimismo, indica que la reducción de la pobreza debe efectuarse en un contexto de sustentabilidad ambiental y que la inequidad de género es clave para todas las dimensiones de pobreza: “El concepto de pobreza incluye diferentes dimensiones de privación. En general, es la incapacidad de la gente para

<sup>27</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.  
[http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>28</sup> “Aunque la mayor parte del análisis de la pobreza se hace en términos de la escasez del ingreso, no es nueva la idea de superar ese concepto. Rowntree (1901) señaló un aspecto del problema cuando habló de la ‘pobreza secundaria’, por oposición a la ‘pobreza primaria’ definida en términos de la escasez de los ingresos. Rowntree estaba particularmente interesado en las influencias que afectan el comportamiento de consumo de una familia. También consideró la necesidad de diferentes líneas de pobreza debidas a las variaciones de las características de las personas, incluidos niveles diferentes de esfuerzo en el trabajo. Estas y otras influencias impiden una correspondencia estrecha entre 1) la pobreza vista como escasez de ingreso, y 2) la pobreza vista como la incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales. Dado que en última instancia nos preocupan las vidas que podemos llevar (y el ingreso es sólo importante como medio para llevar una vida adecuada), es muy fuerte el argumento a favor de adoptar la última concepción de la pobreza. Si se adopta esa concepción, se justifica que veamos **la pobreza como privación de la capacidad**. Es probable que haya un acuerdo amplio acerca de que se trata de pobreza cuando una persona carece de la oportunidad real de evitar el hambre o la desnutrición o la carencia de una casa. Estas capacidades mínimas y algunas capacidades *sociales* elementales (como la capacidad de ‘aparecer en público sin sentir vergüenza’ y la de ‘participar en la vida de la comunidad’) se discutieron en Sen (1983, 1985<sup>a</sup>). Este enfoque de la pobreza ha recibido cierta atención en la bibliografía reciente. Los argumentos no han incluido ninguna negación de que el ingreso bajo debe ser una de las condiciones más fuertes para la privación de la capacidad, sino más bien lo siguiente: i) la pobreza puede definirse sensatamente en términos de la privación de la capacidad (la conexión con la escasez del ingreso es sólo instrumental); ii) hay influencias sobre la privación de la capacidad *distintas* de la escasez del ingreso; y iii) la relación instrumental entre el ingreso bajo y la capacidad baja es *paramétricamente variable* entre diferentes comunidades e incluso entre diferentes familias o individuos” (Sen:2001:240-241)

alcanzar estándares económicos y sociales -y otros estándares-, de bienestar. La multidimensionalidad de la pobreza es ahora ampliamente aceptada. Esta está solidamente basada en investigaciones que incluyen mayores estudios participativos sobre qué entienden los pobres por pobreza. Estos cubren mediciones de la *pobreza absoluta*, tales como las tasas de mortalidad infantil, y sobre la *pobreza relativa*, definida según los diferentes estándares de cada sociedad” (OECD, 2001:37; *traducción libre del autor*). Tres aspectos relevantes contenidos en esta propuesta de acción orientada a la reducción de la pobreza son las siguientes:

- **La reducción de la pobreza requiere de una mayor coherencia en las políticas gubernamentales que afectan el desarrollo.** Áreas clave, con un fuerte impacto potencial en la reducción de la pobreza, incluyen el alivio de la deuda, el comercio, las inversiones, la agricultura, el ambiente, la migración, la investigación en salud, la seguridad y la venta de armas.
- **La reducción de la pobreza clama por un rápido y sustentable crecimiento a favor de los pobres (pro-poor growth)<sup>29</sup>.** Para esto se requiere buena gobernanza, prudente manejo macroeconómico, mercados competitivos, un vigoroso sector privado, instituciones eficientes y un uso sustentable de los recursos naturales. Realizar un crecimiento a favor de los pobres requiere de una participación equitativa, por parte de los hombres y las mujeres, en la generación y en los beneficios de ese crecimiento. Esto, asimismo, requiere de reformas para reducir las inequidades en cuanto a las capacidades humanas y el acceso a los bienes y los recursos productivos tales como tierra, capacitación y crédito.

---

<sup>29</sup> Ver: Vos y Cabezas 2005, Illusion and Disillusions with Pro-Poor Growth. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency –SIDA-, Institute of Social Studies –ISS-. [http://www.iss.nl/prsp/reports2004/PRSP2004regrep\\_execsummUK.pdf](http://www.iss.nl/prsp/reports2004/PRSP2004regrep_execsummUK.pdf)

- **La reducción de la pobreza implica un proceso político.** Esto requiere dedicar esfuerzos a empoderar a los pobres para reforzar su capacidad de expresarse y fomentar la rendición de cuentas democrática. Las asociaciones estratégicas con fuerzas reformistas, dentro del gobierno y la sociedad civil, pueden ayudar mucho a promover las transformaciones sociales y políticas. El apoyo para un amplio diálogo nacional y la participación de los interesados (stakeholders), tiene que ser consistente con los esfuerzos conjuntos dirigidos a construir instituciones democráticas (OECD, 2001:10-11; *traducción libre del autor*).

Las diferentes dimensiones de la pobreza, de acuerdo con los lineamientos esbozados por la OECD, se relacionan con distintas clases de capacidades personales y familiares. Las cinco dimensiones citadas en el documento son las siguientes (en la figura dos pueden verse las interrelaciones entre las diferentes dimensiones):

- **Capacidades económicas.** Entendidas como la capacidad de generar ingresos, consumir y tener bienes, los cuales son todos aspectos clave para la seguridad alimentaria, el bienestar material y el estatus social.
- **Capacidades humanas.** Estas están basadas en la salud, la educación, la nutrición y el agua limpia y protegida. Estos son elementos centrales del bienestar, así como también un medio crucial para mejorar el sustento. Las enfermedades y el analfabetismo constituyen barreras para el trabajo productivo y para obtener las capacidades económicas y otras capacidades requeridas para la reducción de la pobreza.
- **Capacidades políticas.** Incluyen los derechos humanos, una voz y alguna influencia sobre las políticas públicas y las prioridades políticas. La privación de una libertad política básica o de los derechos humanos, son aspectos esenciales de la pobreza.



- **Capacidades socio-culturales.** Estas conciernen a la capacidad para participar como un miembro estimado de una comunidad. Ellas refieren al estatus social, la dignidad y otras condiciones culturales para la pertenencia a una sociedad la cual es altamente apreciada por los propios pobres.
- **Capacidades de protección.** Estas permiten a la gente resistir *shocks* económicos y externos. Así, ellas son importantes para prevenir la pobreza. La inseguridad y la vulnerabilidad son dimensiones cruciales de la pobreza, con fuertes enlaces con todas las otras dimensiones. La gente pobre indica que el hambre y la inseguridad alimentaria son preocupaciones centrales junto con otros riesgos tales como las enfermedades, el crimen, la guerra y la indigencia. De manera más amplia, la pobreza es experimentada, intermitentemente, en respuesta a las variaciones estacionales y a los shocks externos – desastres naturales, crisis económicas y conflictos violentos- (OCDE, 2001:38 *traducción libre del autor*).

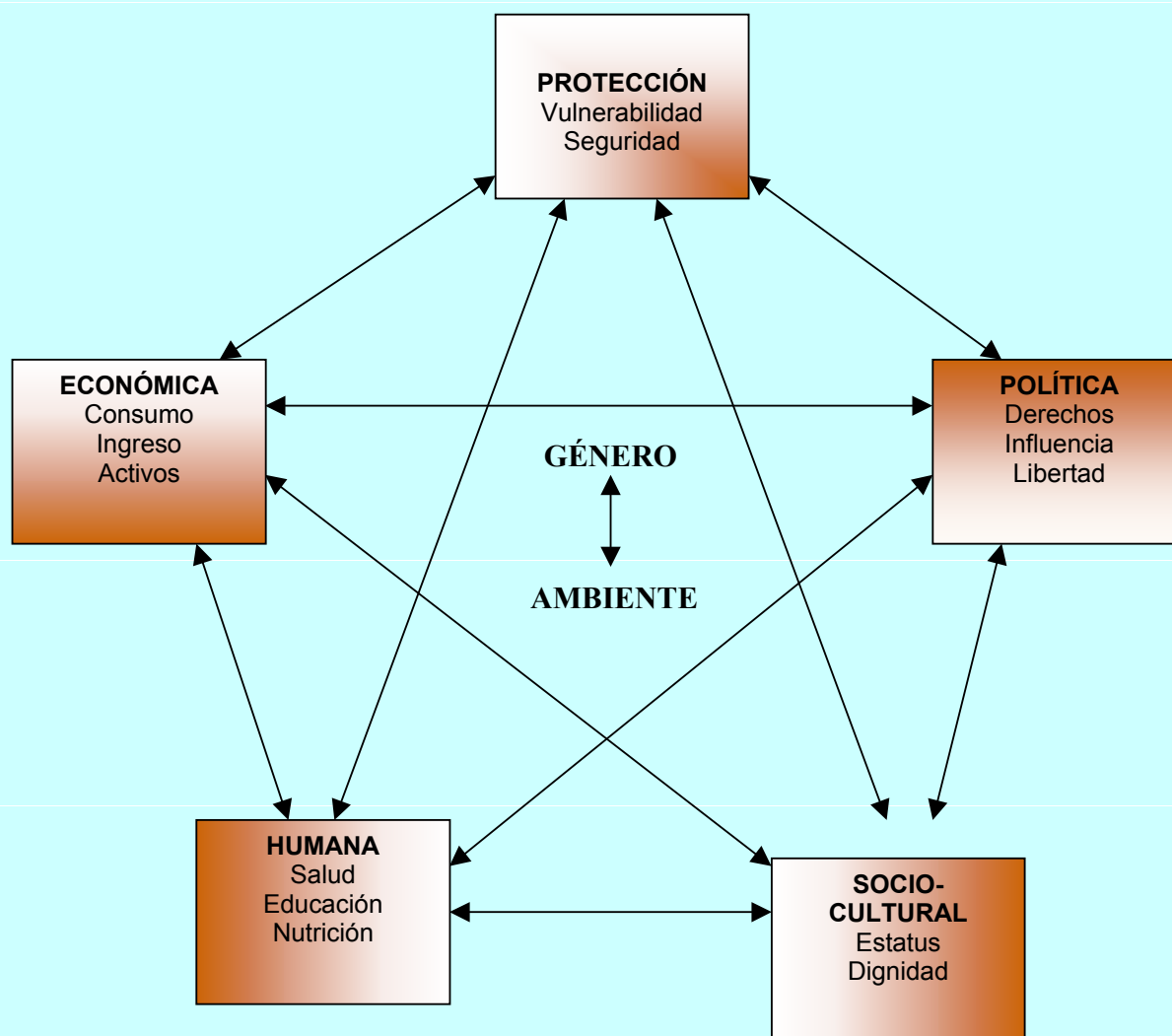
#### 4. Ambiente, desarrollo sostenible y pobreza en América Latina y el Caribe.



***Desarrollo sostenible: "Es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas."***

Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo  
(Comisión Brundtland, 1987)

**E**l ambiente y el desarrollo sostenible. En el informe presentado en 1987 por la "Comisión Brundtland" (Nuestro Futuro Común), integrada por las Naciones Unidas y denominada de esta

**FIGURA 2: DIMENSIONES INTERACTIVAS DE POBREZA Y BIENESTAR**

**Fuente:** OECD, The DAC Guidelines Poverty Reduction, 2001, p.39

manera por haber estado dirigida durante sus cuatro años de trabajo por Gro Harlem Brundtland, se propone una definición de desarrollo sustentable que, con ampliaciones, modificaciones y precisiones en sus contenidos básicos, ha continuado siendo aceptada y ha orientado los esfuerzos dirigidos a introducir los elementos de sustentabilidad en la definición de las políticas y

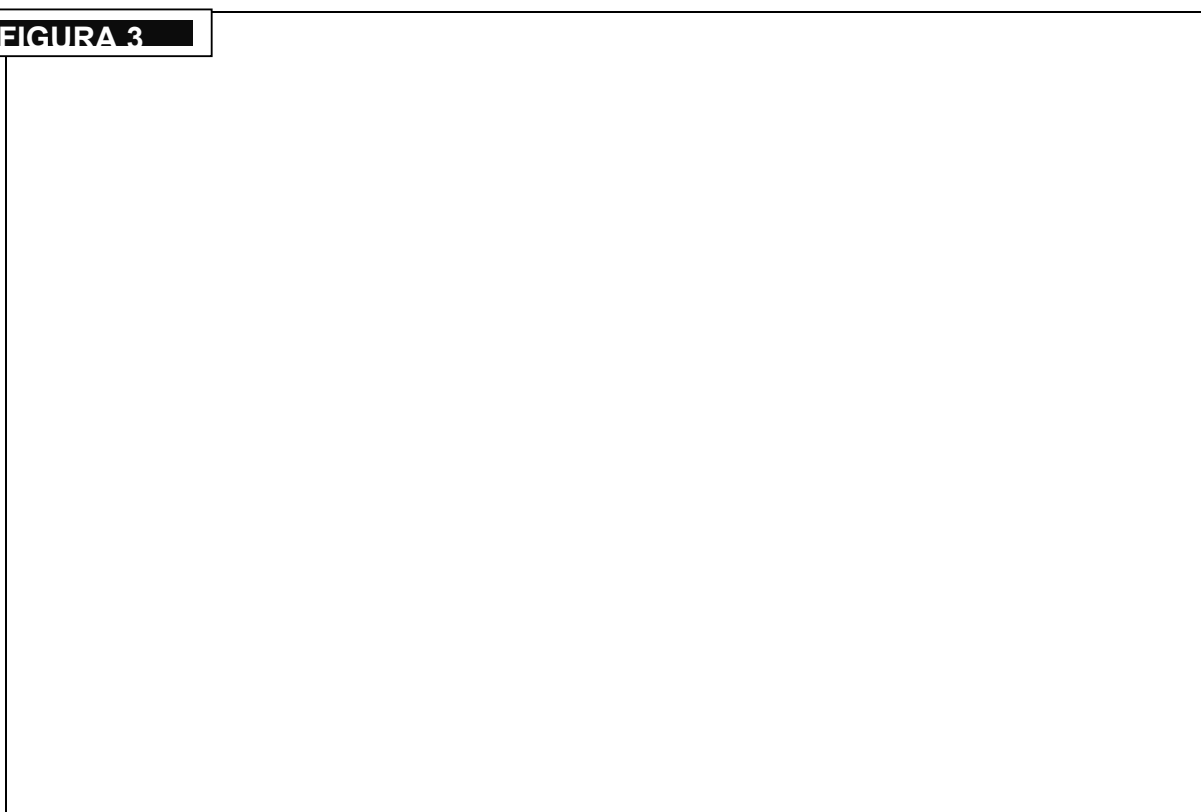
en las estrategias impulsadas por diversos actores en el ámbito, global, nacional, regional o local. Pese a los limitados logros en ALC en cuanto a la plena integración entre el modelo de crecimiento económico prevaleciente y los principales ejes del desarrollo sustentable, los encuentros mundiales, los convenios internacionales, las iniciativas dirigidas a impulsar el desarrollo sostenible en los ámbitos regionales, nacionales y locales y el conocimiento sobre el tema ambiental y la preocupación por los impactos producidos por el patrón de crecimiento en la naturaleza, extendidos por la sociedad civil y entre diversos movimientos sociales, generan cambios significativos en las regulaciones y las prácticas productivas, comerciales y culturales en la región<sup>30</sup>. Las exigencias de los mercados consumidores por aspectos tales como la calidad y la inocuidad de los alimentos y la incorporación del tema ambiental en las negociaciones e intercambios comerciales, conduce a la puesta en práctica de diversos instrumentos y a la introducción de cambios graduales en los procesos de producción primaria, transformación y comercialización de los productos. Las acciones impulsadas por la sociedad civil y por múltiples comunidades, rurales y urbanas, en toda la región en el sentido de involucrarse y asumir la gestión del ambiente y de los recursos naturales en los espacios locales, en los cuales se encuentran asentadas; ha permitido generar procesos ascendentes (de abajo hacia arriba) de desarrollo sustentable. Las experiencias en cuanto al manejo comunitario de recursos esenciales como el agua o los bosques o el manejo de áreas protegidas de enorme importancia para la protección del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales locales, son una manifestación clara sobre el potencial existente en las comunidades para impulsar procesos efectivos de desarrollo sustentable local y regional<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Es importante tomar en cuenta la existencia de fenómenos globales, como las emisiones de dióxido de carbono, para los cuales se requieren acciones igualmente de carácter global (ver el gráfico incluido en la página siguiente)

<sup>31</sup> Véase: Mora J y Román I (2004) Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural en Mesoamérica. Torres VH (2004) La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina. Toni F (2004) Movimientos sociais, governança ambiental e desenvolvimento rural no Brasil. <http://www.rimisp.cl/seccion.php?seccion=313>

Precisamente, la concepción del desarrollo sustentable contiene tres aspectos centrales, estrechamente interrelacionados entre sí, i) su comprensión como un proceso de transformación productiva, institucional y cultural orientado a que el uso de los recursos naturales, las inversiones y la orientación del cambio tecnológico e institucional se lleven a cabo buscando la armonía entre los seres humanos, sus actividades, y la naturaleza; ii) el entendimiento de que este proceso favorece el incremento en el potencial para atender las demandas, necesidades y

**FIGURA 3****Fuente: World Bank, 2000**

aspiraciones actuales y futuras de los seres humanos; iii) la visión según la cual el proceso remite a la necesaria compatibilidad entre el crecimiento económico y la preservación y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. Estos temas se hayan estrechamente

relacionados con la materia de la pobreza. El deterioro en la base de los recursos naturales sufrido por ALC, es consecuencia de las formas de explotación empleadas con la aplicación de pautas de crecimiento económico en las cuales las consideraciones ambientales y la sustentabilidad, desde las esferas públicas y privadas, salvo algunas notables excepciones, han sido tradicionalmente desconocidos o incorporados tan sólo en el discurso y de manera marginal en las acciones efectivamente ejecutadas; o considerados en las políticas públicas, predominantemente, como un asunto sectorial. En consecuencia, pese a la existencia de una progresiva conciencia ambiental entre los diversos actores sociales y agentes económicos, las modalidades de desarrollo seguidas hasta hoy en la región han generado una persistente situación de pobreza humana y un progresivo empobrecimiento ambiental<sup>32</sup>. Pero ese mismo deterioro enfrentado en la base de los recursos naturales trae consigo un crecimiento de la vulnerabilidad social y una menor capacidad de resistencia a los fenómenos climáticos generadores de significativos desastres naturales y sociales, los cuales han generado situaciones de hambruna y el empobrecimiento de numerosas familias habitantes de los espacios rurales y urbanos afectados por estas catástrofes (Vargas, 2002). Como lo apunta CEPAL, “La vulnerabilidad se puede incrementar a través de eventos acumulativos (por ejemplo, desastres recurrentes o cíclicos) o cuando, por presiones múltiples, disminuye la capacidad de los sistemas humanos o ecológicos para resistir o adaptarse al cambio (Clark y otros, 2000). Teniendo en cuenta las características de la región en términos de pobreza y desigualdad, así como la importancia de los recursos naturales en la producción y en las exportaciones regionales, los efectos del proceso de globalización económica van a resultar cruciales para reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas de cambio ambiental. Si este proceso se traduce

---

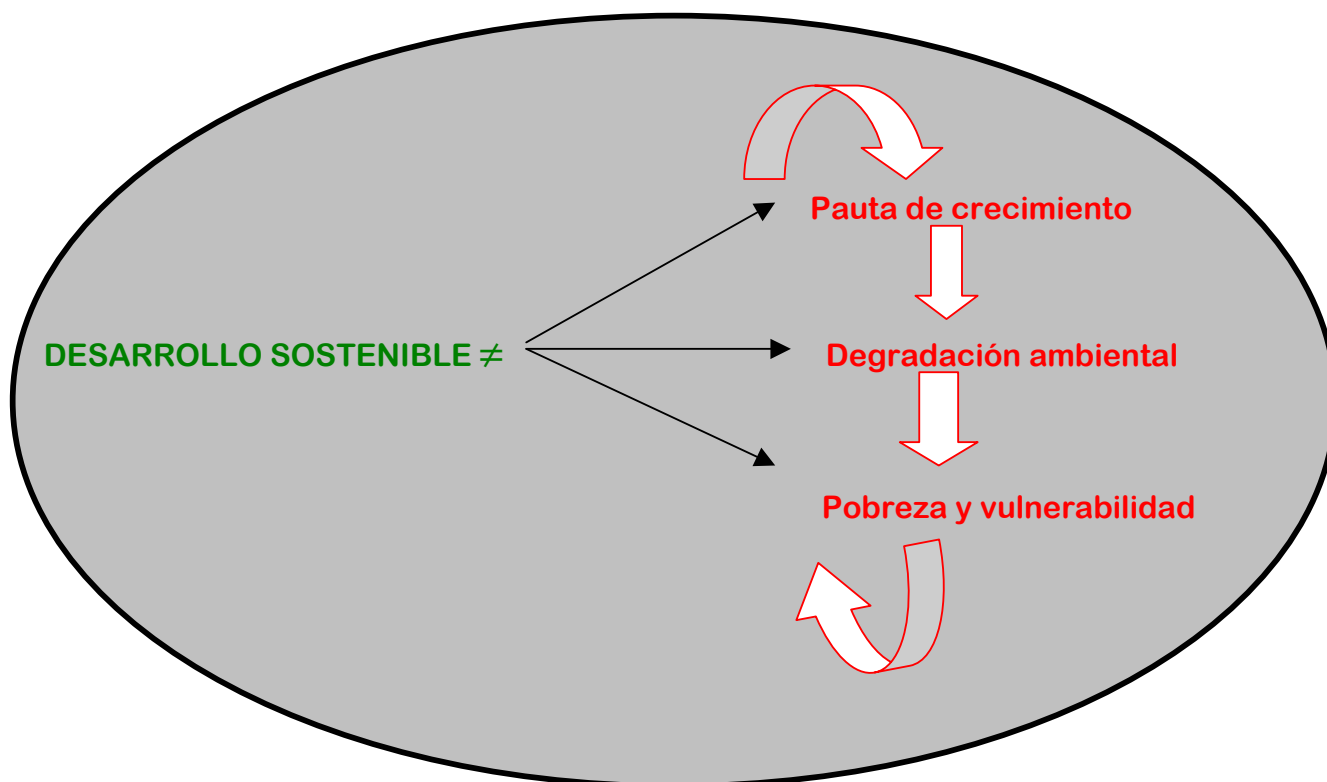
<sup>32</sup> “La base de recursos naturales de América Latina se ha deteriorado y ha sufrido una explotación excesiva como resultado de la intervención del Estado y de la política de extracción superavitaria destinada a acelerar la modernización de la agricultura. Como consecuencia, la deforestación, la degradación de los suelos, el pastoreo excesivo y la pérdida de la biodiversidad se han convertido en problemas generalizados que afectan a prácticamente todos los ecosistemas de la región” (Pinstrup-Andersen y Babinard, 2001:63).

en una disminución de la pobreza, la exclusión y los problemas de equidad de los países y permite el uso sostenible del patrimonio natural de la región, se verá forzada la capacidad de adaptación y, por tanto, puede disminuir la vulnerabilidad frente a cambios ambientales que América Latina y el Caribe sufrirá en el presente siglo. Si por el contrario, se agravan las condiciones económicas, sociales y ambientales de la región, los cambios ambientales pueden tener efectos muy negativos sobre las comunidades más vulnerables, es decir, aquellas más sensibles a la exposición a los fenómenos y que, a la vez, tiene menor capacidad de adaptación y respuesta” (CEPAL, 2002:296).

La perspectiva desde la cual hemos examinado las vinculaciones entre ambiente, desarrollo sostenible y pobreza se centra en los impactos que tienen en el ambiente y la pobreza la modalidad de desarrollo implantada en estos países y en las limitaciones establecidas por éste a la búsqueda de la sustentabilidad. En este sentido, se comparte la visión sobre la existencia de una especie de círculo vicioso entre patrón de crecimiento-degradación ambiental-pobreza. En otras palabras, el desarrollo sostenible encuentra límites para su extensión en las pautas de crecimiento implantadas en la región, éstas generan un deterioro paulatino en la base de recursos naturales en la región. Esta situación, a su vez, contribuye a la persistencia de la pobreza y al crecimiento de la vulnerabilidad ecológica y social. La presencia de estos dos fenómenos limita las posibilidades de acelerar los procesos de desarrollo sustentable (Véase la figura 3). Este enfoque, por lo tanto, se aleja de la mirada a la relación entre pobreza y ambiente, según la cual son las familias en situación de pobreza causantes directos del deterioro ambiental, aunque no se dejan de lado las diversas situaciones en las cuales las privaciones conducen a ejercer presiones sobre los recursos naturales, al traslado hacia áreas de mayor fragilidad o vulnerabilidad o al uso de prácticas productivas o de subsistencia generadoras de deterioro ambiental. Pero sin dejar de lado, asimismo, la presencia de numerosas familias y comunidades que sufren diversas privaciones humanas y mantienen prácticas seculares de

gestión o uso sostenible de los recursos naturales, como ocurre en gran cantidad de comunidades rurales y urbanas de ALC. En un interesante estudio de Escobar y Swinton, sobre

**Figura 4: Círculo vicioso pauta de crecimiento-degradación ambiental-pobreza**



las relaciones entre la pobreza y el deterioro ambiental, llevado a cabo en varios países de la región, el cual no arroja resultados concluyentes en cuanto a confirmar una correspondencia inmediata entre pobreza y degradación ambiental, se hace una síntesis de algunos de los principales argumentos expuestos por quienes consideran a la pobreza como un factor determinante del uso no sustentable de los recursos naturales y de quienes, por el contrario, manifiestan que los principales depredadores son otros actores presentes en el escenario del desarrollo contemporáneo. La síntesis de los autores, en relación con los primeros razonamientos, es la siguiente:

- El mayor consumo debido al incremento de la población en un área geográfica determinada conduce a la sobre-explotación de los recursos naturales de esa área.
- De la misma manera, esta sobre-explotación es una consecuencia de las necesidades del corto plazo de la población en el área determinada, no sólo por sus calidades de pobreza sino por la aglomeración misma que puede causar el número de personas que habiten en una zona geográfica.
- La falta de acceso a los recursos impide la inversión para mantener la productividad de los recursos en largo plazo, lo cual lleva a una sobre explotación y degradación paulatina de los recursos, hasta llegar agotarlos en un momento dado.
- Las estrategias de producción basadas en el uso de mano de obra, que son las más usualmente practicadas por los productores rurales pobres, implican el uso de tecnologías menos racionales, que no reemplazan la base nutrientes que toman las actividades productivas y que incide en el uso poco racional de la base de recursos naturales.
- La escasez de recursos productivos propios de los productores, lleva al uso del recurso de acceso público y de recursos naturales que son frágiles.
- El deterioro ambiental disminuye la productividad y aumenta la pobreza, dando lugar a un círculo vicioso entre pobreza y deterioro del ambiente.
- La falta de capital para atender necesidades inmediatas y de corto plazo, lleva a la depredación de los recursos naturales, adoptando prácticas como el corte excesivo de árboles para leña o el no reemplazo de los nutrientes del suelo.

Por otra parte, Escobar y Swinton, enumeran las argumentaciones de quienes tienen una perspectiva un tanto diferente a la anterior:

- No son necesariamente los pobres quienes más depredan del ambiente; la ganadería que cobra zonas de bosques para su establecimiento provoca sobre-pastoreo,



particularmente la ganadería intensiva, que no es una actividad tradicional de los pobres en América Latina.

- No todos los pobres siguen las mismas prácticas de manejo ambiental; y no todas las prácticas seguidas determinan el medio ambiente.
- En numerosas ocasiones, las prácticas de los pobres rurales ayudan a conservar los recursos. No siempre hay efectos negativos en las prácticas de manejo de los pobres y cuando es así, hay una asociación a otros fenómenos, lo que da lugar a que la degradación del ambiente se presente con frecuencia en áreas que tienen un proceso de despoblamiento.
- Como una prueba de que no son solo los pobres los que ponen en peligro la conservación del ambiente, se menciona que el hemisferio norte también muestra severas huellas de degradación en áreas consideradas no pobres, como las sabanas dedicadas a la producción de ganado, que por sobre-pastoreo mantienen un grado de erosión fuerte en el suelo.
- No es la pobreza sino la combinación de la avaricia, el poder y la riqueza la que causa la degradación ambiental en muchos países en desarrollo. Estos factores exacerban la pobreza y por esa vía se llega a la degradación.
- Condiciones mayores como las que se dan entre las fallas del mercado y las fallas institucionales se relacionan con la degradación ambiental. Esta doble relación tiene implicaciones con la formulación de políticas: la respuesta a políticas incorrectas de precios (falla de mercado) será muy diferente a las políticas dirigidas a establecer y hacer cumplir los derechos de propiedad (falla institucional)(Escobar y Swinton, 2003).

<http://www.rimisp.cl/boletines/bol28/>

Es importante subrayar en la conclusión de este tema, la existencia en la mayoría de los países de la región de significativas experiencias de gestión del desarrollo sostenible local. Los

### **Recuadro 5**

#### **CEPAL: Impacto de la transformación productiva en el desarrollo sostenible**

Los impactos ambientales de la reestructuración productiva y tecnológica pueden ser directos o indirectos. Para comprenderlos es necesario tener en cuenta que las consecuencias ambientales de la globalización difieren de las económicas en tiempo y espacio. Las consecuencias ambientales tienen, por lo general, efectos de más largo plazo, con características dinámicas, acumulativas y difíciles de medir por estar en algunos casos asociadas a parámetros cualitativos. Además, muchas de estas consecuencias no necesariamente se ven reflejadas en los mercados: contaminación transfronteriza, repercusiones en bienes globales, impacto sobre el paisaje y pérdida de belleza escénica, extinción de especies y pérdida de biodiversidad entre otras (CEPAL/PNUM, 2001).

Se generan impactos ambientales directos a través de la utilización de las nuevas tecnologías para los cultivos alimenticios, industriales y energéticos; la explotación de los nuevos recursos naturales renovables y no renovables; la creación y dispersión de nuevas formas biológicas, y la emisión de nuevas sustancias en el ambiente. Los impactos ambientales indirectos se generan a través de las reacomodaciones sociales, económicas, políticas y demográficas que obedecen a los cambios de precios y demandas, de la organización social del trabajo, de los sistemas de producción, del empleo, de la división internacional del trabajo, de los servicios y de la relocalización y naturaleza de las actividades y asentamientos humanos inducidos por la penetración de la nueva ola tecnológica.

Los impactos ambientales ligados a la redefinición general de las ventajas comparativas son difíciles de anticipar, dada la posibilidad de que surjan nuevas ventajas insospechadas y la probabilidad de que se multiplique el número de factores que definen las ventajas comparativas y la volatilidad de las mismas (Gallopín y Chichilniski, 2001). La disminución de la relación materia prima / producto y la sustitución de materiales en el nuevo paradigma tecnocrático afectarán más directamente a los países que basaron su proceso de acumulación de capital en sus recursos mineros o forestales. Las nuevas tecnologías, y particularmente la biotecnología, ya está perjudicando a los productores agropecuarios tradicionales, ya que transfieren las ganancias y el control de la producción y comercialización hacia las grandes empresas transnacionales químicas y farmacéuticas y hacia los grandes comercializadores. Los adelantos en materia de rendimientos agropecuarios en los países avanzados, gracias a los nuevos desarrollos tecnológicos —a los que se agregan sus políticas de subsidio a la agricultura—, están reduciendo las ventajas comparativas edáficas y climáticas de América Latina.

Varias son las ventajas comparativas que podrían surgir en países de la región, con disímiles consecuencias ambientales. La gama abarca las ventajas referidas al acceso a las fuentes de energía barata, las asociadas a la reducción de costos de transporte por la cercanía a la fuente de recursos naturales, las de radicación otorgadas por legislaciones ambientales o sanitarias permisivas (una ventaja perversa) y las de aprovechamiento de las condiciones o componentes ecológicos o climáticos locales. En términos ecológicos, este mosaico cambiante de ventajas comparativas en los países de la región podría plantear los riesgos de una mayor presión sobre espacios o ecosistemas frágiles o remotos actualmente poco intervenidos, la brusca puesta en valor de elementos o funciones ecológicas particulares (y la pérdida de valor de otros) y la implantación de nuevas formas biológicas e incluso de ecosistemas exóticos a la región. En ausencia de regulación social, estos fenómenos pueden conducir a la sobreexplotación y

degradación de los ecosistemas regionales, y a la pérdida de las ventajas comparativas que pudieran estar asociadas a ellos. En cambio, con una buena gestión, podrían generar nuevas fuentes sostenibles de prosperidad y una redefinición positiva de las ventajas comparativas en el contexto mundial.

En la región el desarrollo y la difusión de las nuevas tecnologías, particularmente la biotecnología, pueden producir cambios ambientales significativos (Gallopín, 1995). Es posible anticipar que tales cambios redundarán en impactos significativos sobre los ecosistemas latinoamericanos y caribeños, implican, por ejemplo, efectos mayores sobre la sostenibilidad ecológica de las actividades productivas, alteraciones en los ciclos subregionales del agua y los nutrientes, cambios en los rendimientos agrícolas, la desaparición de algunos ecosistemas y la aparición de nuevos, cambios en la oferta ecológica de los recursos naturales y modificaciones en los factores limitantes y las restricciones ecológicas.

En cualquier caso, el potencial técnico para un manejo sostenible de los ecosistemas, par el control, monitoreo y reducción de la contaminación ambiental, para la diversificación de usos de los recursos ecológicos, y para el desarrollo ecológicamente sostenible a largo plazo, es hoy más alto que en cualquier momento en el pasado.

Sin embargo, la dirección en que se están configurando las trayectorias del nuevo paradigma tecnoeconómico permite anticipar que, a menos que los países de la región adopten estrategias activas sostenidas, definidas endógenamente, y compartidas entre los actores sociales por un lado, y entre los países por otro, para realizar los cambios estructurales sociales, económicos y tecnológicos necesarios, el potencial técnico mencionado tenderá a plasmarse en los países más avanzados, mientras que la región corre el riesgo de concentrar los efectos perversos de la revolución tecnoeconómica.

**CEPAL**, 2002:274-275

<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/3/LCG2157ES293/Globa-c1.pdf>

espacios locales, urbanos y rurales, ofrecen condiciones más apropiadas para promover y potenciar la participación de las comunidades en la gestión de sus espacios y de sus recursos naturales. Los gobiernos locales y otros actores sociales locales, se han venido paulatinamente involucrando en procesos orientados a diseñar y ejecutar planes de desarrollo sostenible y acciones específicas relacionadas con la protección de los recursos naturales, ubicados en sus territorios o en espacios más amplios, estableciendo alianzas o mancomunidades con la finalidad de fomentar el uso sostenible y la protección de esos recursos y mejorar las condiciones ambientales de sus comunidades. Estas iniciativas tienen efectos multidimensionales, pues contribuyen al desarrollo sostenible en las comunidades, crea

mecanismos para la generación de empleo e ingresos para las familias de la comunidad, fortalece la institucionalidad local y contribuye a la creación de ciudadanía mediante la participación de los habitantes locales en la gestión de sus recursos y de sus propios procesos de desarrollo local. Como podemos ver en el recuadro 5, el tema de la relación entre pobreza y desarrollo sostenible se mueve por los diferentes niveles en los cuales se enmarcan los procesos de desarrollo: global, regional, nacional y local, con claras interrelaciones entre todos ellos. Es, por lo tanto, un asunto complejo en el cual no hay relaciones lineales ni determinaciones ciertamente definidas. Las condiciones de cada espacio particular, las características singulares de las comunidades, el acceso a los diferentes tipos de activos, las capacidades con que efectivamente cuentan, sus prácticas productivas, sus maneras específicas de vincularse con el entorno natural y las identidades culturales propias de cada una de ellas, son aspectos que intervienen en la configuración de las relaciones específicas entre ambiente, desarrollo sostenible y pobreza en cada espacio en particular.

## Preguntas para la autoevaluación

---

1. ¿Cuáles son según su criterio los rasgos más notables del proceso de globalización y cuál es su impacto en el desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe?
2. ¿Cuáles son los aspectos esenciales del desarrollo humano y cuáles las potencialidades y limitaciones existentes, en el actual contexto regional, para elevar los índices mostrados por los informes anuales sobre el desarrollo humano en la región?
3. ¿Qué significa el carácter multidimensional de la pobreza y las privaciones de las capacidades humanas y cuál es su importancia para las acciones dirigidas a la superación paulatina de la pobreza y al mejoramiento en la calidad de vida de la población en las comunidades latinoamericanas y caribeñas?
4. De acuerdo con su punto de vista, ¿existe un ciclo vicioso entre crecimiento económico, pobreza y degradación ambiental? Fundamente sus criterios con los cuales responderá a esta interrogante.
5. ¿Cuáles son las cinco limitaciones principales para impulsar una estrategia de desarrollo sustentable en los países de la región y cuáles son cinco áreas de acción desde las cuales es posible avanzar en esta dirección?

## Capítulo II

---

### **Las formas de medición y la magnitud de la pobreza en América Latina y el Caribe**

---

**Objetivos:**

- A) Que el lector este en capacidad de distinguir el marco económico, social y político en el cual se multiplican y precisan los esfuerzos y las metodologías y técnicas empleadas en la medición de la pobreza en la región.
- B) Que el lector conozca los principales criterios y metodologías empleadas para la medición de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe.
- D) Que el lector pueda examinar y analizar la magnitud de la pobreza y la evolución de las desigualdades sociales América Latina y el Caribe.

## 1. La medición de la pobreza en América Latina y el Caribe.

**L**a creciente preocupación por la medición de la pobreza. Los cambios en la orientación de las políticas sociales, iniciado en la década de los años 80 como parte de las reformas económicas y políticas impulsadas desde entonces en la región, han generado una preocupación creciente por el tema de la medición de la pobreza. Las prevalecientes políticas de focalización exige de determinaciones más precisas en cuanto a la identificación de los individuos o las familias consideradas pobres o indigentes. Por lo general, se declara como las finalidades del empleo de estos procedimientos, el tratar de dirigir el gasto social a las personas o familias con mayores necesidades y el requerimiento de establecer prioridades en las acciones institucionales, de tal manera de dirigir los recursos, relativamente limitados, destinados a los programas de reducción de la pobreza hacia esos sectores más necesitados de alguna compensación social. Esto ha llevado al empleo de sofisticados mecanismos de medición de la pobreza y a la utilización de diversas metodologías cada vez más comprensivas del fenómeno de la pobreza y de su magnitud. La posición de Sen sobre el tema de las capacidades y la medición de la pobreza resulta muy interesante. Este autor afirma que el estudio sobre los logros y las privaciones de la capacidad permitan analizar la naturaleza de la desigualdad y la pobreza, en sus palabras, “responder a un conjunto de preguntas” sobre estos fenómenos, pero según él no sirve de base informativa de sus medidas. Lo significativo para Sen es el reconocimiento de la relevancia de la perspectiva de las capacidades y a partir de este punto encontrar la manera



### Recuadro 6

#### V. La pobreza en general y su forma particular en el tercer mundo: evaluación y medición

La pobreza es cada vez más insostenible. Su amplitud (cobertura), profundidad y heterogeneidad postulan nuevos problemas en los países del Tercer Mundo inmersos en un proceso acelerado de urbanización y monetarización. La mayoría de estos países han sufrido un sensible recrudecimiento de su pobreza, en los años ochenta, sobre todo en América Latina y África. Hoy, su amplitud parece disminuir en el Tercer Mundo cuando las instituciones internacionales, a partir de los noventa, parecen descubrir la importancia de este fenómeno y lo analizan mucho más que antes, lo cual es una paradoja. Lo cierto es que esta disminución no concierne al conjunto de países y su amplitud adquiere sentidos diferentes según su grado de intensidad y su percepción, y la reducción sensible de la pobreza en el Tercer Mundo, tomada como un todo, es atribuible sobre todo a China, país muy poblado y beneficiario de un fuerte crecimiento en las últimas décadas.

Las causas de esta pobreza y la evolución de ellas es diversa. Su extensión y estructuración pueden explicarse haciendo referencia a la historia, al papel de la cultura, a la importancia de los efectos de las colonizaciones y las formas que han tomado, en fin, a las formas de expansión del capitalismo. Desde hace unos veinte años, las causas generales del empeoramiento o disminución de la pobreza son la inflación, ya sea elevada o reducida; el crecimiento, presente o ausente; la inexistencia o la eficacia de políticas redistribuidoras del ingreso a favor de los más desprotegidos;<sup>1</sup> el aumento o disminución<sup>2</sup> de los presupuestos destinados a la salud y a la educación, sobre todo a la enseñanza primaria; la desarticulación de los lugares comunitarios de solidaridad con la monetarización y la urbanización, o bien a la inversa, su consolidación.

Cuando la pobreza se acrecienta, como sucedió sobre todo en los años ochenta en América Latina y África, los pobres se vuelven más pobres y las desigualdades entre ellos se acentúan. Cuando la pobreza disminuye, las desigualdades en los ingresos tienden a acentuarse.

<sup>1</sup> Sobre las causas y la evolución de la pobreza hay abundantes publicaciones. Véase nuestro libro, escrito en colaboración con J. Valier (Salama y Valier, 1993) y la bibliografía al final de la obra.

<sup>2</sup> Es abundante la literatura dedicada en estos últimos años a la relación entre los gastos enfocados a la educación y a la evolución de la pobreza, de las desigualdades y del crecimiento, sobre todo lo que ha sido publicado por las instituciones internacionales (por ejemplo: Birdsall, Ross y Sabot, 1995; Fishlow, 1996), donde se muestra mediante métodos de cuestionarios, que la pobreza disminuye a medida que los presupuestos en educación aumentan, y que es menos elevada en los países que destinan gran parte de su PNB a esas causas, lo que *a priori* no es sorprendente. Sin embargo, véase Bustelo y Minujin (1996) para un acercamiento a resultados opuestos entre el número de años de estudio y la evolución de los ingresos. Ellos muestran que cuanto mayor importancia se le da al número de años de estudio, mayor es el incremento en los ingresos en Venezuela y Brasil en los ochenta. Este resultado puede explicarse por los grandes efectos negativos de la crisis en los ingresos de las clases medias.

**Pierre Salama, 1999: 133 Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas (Fondo de Cultura Económica).**

de complementar las medidas más tradicionales de medición de la desigualdad y la pobreza (“conteo de cabezas”), sustentadas en el ingreso, con otras variables influyentes en las capacidades. Entre los factores complementarios señalados por el autor se encuentran el empleo (cuyas consecuencias se extienden más allá del ingreso), la disponibilidad de atención

médica o las evidencias de prejuicios sociales en la asignación familiar, aspectos con los cuales se lograría enriquecer la comprensión sobre los problemas de la distribución del ingreso y la pobreza de ingreso. La otra opción señalada por Sen es iniciar con la medición en el marco de los ingresos e incorporar los otros determinantes de las capacidades para construir “ingresos ajustados”. Entre los ejemplos aportados por el autor se encuentran, ajustar el nivel de ingresos de las familias “hacia abajo” por el analfabetismo o “hacia arriba” por niveles de educación más elevados. La finalidad de este procedimiento sería volver estos ajustes equivalentes en términos del logro de capacidad (Sen, 2001). Algunos de los avances encontrados en cuanto a la medición de la pobreza en la región y en algunos programas sociales en ejecución en estos países, se proponen incorporar otras variables, además del ingreso, con una clara correspondencia con los aspectos que limitan o favorecen, según se vea, a las capacidades.

Para Salama, el tema de las desigualdades en los ingresos es de mucha relevancia y afirma que aunque no se haya aún definido un indicador de la pobreza, se puede considerar que “éste es indirectamente proporcional al nivel medio de ingreso por persona y directamente proporcional al grado de desigualdad en la distribución de los ingresos”. Desde su punto de vista el número de pobres es muy elevado en ALC porque las desigualdades en los ingresos son, asimismo, muy amplias entre los diversos grupos de la población ( ver los cuadros del 12 al 15). La desigualdad es un asunto clave y debe ser tenido en cuenta como un marco en el cual deben inscribirse las iniciativas orientadas a reducir la pobreza y la indigencia en la región, de tal manera que además de aplicar metodologías apropiadas para distinguir a las familias pobres de las no pobres, se avance en la determinación de las causas de la pobreza y se evolucione en la superación de las medidas centradas en atender las consecuencias de procesos más profundos que determinan el crecimiento o la persistencia de la pobreza.

Para Kliksberg, una de las diez falacias sobre los problemas sociales de Latinoamérica y el Caribe es aquella según la cual la desigualdad es un hecho de la naturaleza y no obstaculiza, en tanto tal, el desarrollo de estas naciones. Para este autor, “todas esas desigualdades generan múltiples efectos regresivos en la economía, la vida personal y familiar, y el desarrollo democrático. Entre otros según lo demuestran numerosas investigaciones: reducen la formación de ahorro nacional, estrechan el mercado interno, conspiran contra la salud pública, impiden la formación en gran escala de capital humano calificado, deterioran la confianza en las instituciones básicas de la sociedad y en el liderazgo político. El aumento de la desigualdad es por otra parte una de las causas centrales del aumento de la pobreza en la región. Birdsall y Londono (1998) han estimado económicamente que su ascenso entre 1983 y 1995 duplicó la pobreza, que la misma hubiera sido la mitad de lo que fue si la desigualdad hubiera seguido en los niveles que tenía anteriormente, elevados pero menores.” (Kliksberg, 2001:18).

La abundante información incluida en este capítulo, pretende mostrar la magnitud de las desigualdades existentes en la región, el ensanchamiento experimentado en esa diferenciación y la necesidad de tener en cuenta el marco de las desigualdades en el momento de intentar medir la magnitud de la pobreza en la región y de diseñar iniciativas dirigidas a lograr su reducción.

**Pobreza relativa y pobreza absoluta.** La importancia del tema de las desigualdades de ingreso y el abandono en la agenda del desarrollo de ALC del concepto de *redistribución del ingreso*, ha dado lugar a numerosos estudios y definiciones conceptuales. En la presentada a continuación resulta interesante la distinción que se trata de hacer entre distribución y desigualdad de ingresos y sobre todo su ejemplo con el cual los autores destacan que un *volumen* mayor de recursos disponibles por un determinado país puede dar como resultado una mejor distribución del ingreso, aun en el caso de que la desigualdad sea mayor: “Dado que el

concepto de distribución del ingreso ha sido utilizado de diversas formas en la literatura usual, conviene, a esta altura, precisar el concepto que se utilizará. En ocasiones, el concepto de **distribución del ingreso** ha sido identificado con el de **desigualdad de ingresos**. Es común encontrar referencias a situaciones donde el grado de desigualdad es equiparado con aquellas situaciones donde persiste una mala distribución del ingreso. Sin embargo, cuando la distribución del ingreso es entendida en su más amplio sentido, el grado de desigualdad pasa a significar solamente una de las dimensiones de la distribución del ingreso. En el sentido más amplio, la distribución del ingreso se caracteriza por el **volumen** de recursos y no solamente por la **proporción** de los recursos totales apropiados por cada segmento de la población. De igual manera, **la distribución del ingreso de un país puede ser mejor, de acuerdo con ciertos criterios, aun cuando el grado de desigualdad sea mayor, toda vez que el volumen de recursos disponibles sea lo suficientemente mayor**. Por tanto, es aceptable que la distribución del ingreso en Panamá, a pesar de su mayor grado de desigualdad, sea mejor, de acuerdo con ciertos criterios, por ejemplo que la de Nicaragua, siempre que el ingreso per capita panameño sea lo suficientemente mayor que el nicaragüense. De acuerdo con este sentido amplio de la distribución del ingreso, los grados de desigualdad y pobreza son sólo dos aspectos de la distribución. Por su parte, la distribución indica, de forma neutra, la dispersión con relación al volumen de recursos, y por tanto, puede ser representada como la *proporción* del ingreso apropiada por cada segmento de la sociedad.” (Paes de Barros et al, 2005:23 el subrayado no es del texto original, j.m). En consecuencia parecería, de acuerdo con esta manera de entender el problema, que centrar la atención en el crecimiento del **volumen de recursos disponibles** y lograr un **ingreso per cápita** mayor conduciría a una “mejor distribución del ingreso”. En otras palabras, y en términos comparativos, puede considerarse que los países con un ingreso per capita mayor puede contar con una mejor distribución del ingreso, con independencia de la proporción de los recursos de la cual son partícipes los diferentes segmentos de la sociedad. En esta definición y en la comparación sobre la pobreza en diferentes naciones, el monto de los

recursos socialmente disponibles y el ingreso per cápita ocupan una posición central. El análisis comparativo sobre el **monto de ingresos** recibidos por las personas o las familias ubicadas bajo la línea de pobreza, en países con diferentes cantidades de ingreso per cápita, lleva a determinar la presencia de un mayor o menor grado de pobreza, de acuerdo con el monto de los ingresos al cual tienen acceso los diferentes grupos de la población. En el documentado estudio efectuado por los autores de esta definición, se obtienen las siguientes conclusiones, “ Como se observó anteriormente, **con relación a los países con menor ingreso per cápita** el mayor grado de pobreza de los países centroamericanos es explicado **totalmente** por un mayor grado de desigualdad. Además, como vimos también anteriormente, **con relación a países con mayor grado de desigualdad**, el mayor nivel de pobreza de los países centroamericanos es explicado **totalmente** por su menor ingreso per cápita” (Paes de Barros et al, 2005:87); el subrayado no es del texto original, j.m.). De esta definición surge la duda, en cualquier caso o comparación, de sí una “mejor” o “peor” distribución del ingreso puede desligarse del monto de los ingresos recibidos por cada uno de los segmentos de la población; pareciera que en la determinación de la distribución del ingreso “volumen” y “proporción” se encuentran estrechamente imbricados. Por otra parte, resulta muy difícil aceptar que un fenómeno complejo y multidimensional como la pobreza pueda ser explicado “totalmente” por un único factor, sea este la desigualdad o el monto del ingreso per cápita. Además, pareciera incompleto sacar conclusiones sin tomar en cuenta los procesos históricos y políticos en los cuales se generan los niveles de pobreza existentes en una región particular<sup>33</sup>. No cabe duda acerca de la importancia del crecimiento económico en la creación de las condiciones requeridas para la superación de la pobreza, aun en aquellas sociedades con mayor volumen relativo de recursos; pero, tampoco existe duda sobre el carácter no lineal de la relación entre crecimiento económico y reducción de

---

<sup>33</sup> Como apunta Fleury, “aunque la reducción de la pobreza esté determinada por el crecimiento económico, esta condición necesaria es insuficiente, ya que no todo crecimiento genera distribución de la riqueza producida. Las variables que intervienen, en esta compleja relación causal, son de naturaleza política, ya que se refieren a valores acordados, opciones adoptadas y estrategias político-institucionales implementadas, que condicionan el resultado social del proceso de crecimiento.” (Fleury, 1999:7)

la pobreza. Por este motivo, crecimiento y distribución son dos dimensiones básicas e interrelacionadas en los esfuerzos de superación de las desigualdades y la pobreza en la región. Lo contrario sería considerar que el crecimiento económico por si solo, con independencia de la superación de las desigualdades de ingreso, permite avanzar en la reducción de la pobreza. (¿Sería esa “mejor distribución del ingreso” el producto de una suerte de derrame?). Me parece bueno resaltar, también, que la magnitud de la pobreza, la desigualdad y la distribución del ingreso deben enmarcarse en las condiciones particulares de cada país y hasta donde esto es posible tomando en cuenta las diferencias regionales. Por este motivo, las líneas de pobreza e indigencia se establecen, en el marco de la economía nacional, de acuerdo al monto de los ingresos requeridos por un hogar para satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros en el contexto de su economía (Ver el cuadro 11). Lo mismo ocurre con las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cuyo marco son las condiciones específicas del país en el cual se lleva a cabo la medición. Para Salama, “El número de pobres en África es importante porque el ingreso por persona es débil y la distribución es desigual, pero el número de pobres es también muy elevado en América Latina porque las desigualdades en los ingresos son particularmente acentuadas, aunque el ingreso per cápita esté situado en un nivel intermedio, según las clasificaciones del Banco Mundial. Igualmente, habría menos pobres en Brasil si este país tuviera la misma distribución del ingreso que Indonesia: si el 20% más pobre en Brasil (donde el ingreso medio anual era de 2169 dólares en 1988), recibiera la misma parte del ingreso nacional que en Indonesia (donde el ingreso medio anual era de 440 dólares en 1988) o sea 8.8% en vez de 2.4%, la pobreza en Brasil sería virtualmente eliminada, pues el ingreso promedio de esta quintilla estaría cerca de

CUADRO 11: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): LÍNEAS DE INDIGENCIA (LI) Y DE POBREZA (LP) (En valores mensuales por persona)													
País	Año	Período de referencia de los ingresos	Moneda a/	Urbano LI	Urbano LP	Rural LI	Rural LP	Cambio b/	Urbano LI	Urbano LP	Rural LI	Rural LP	
				Moneda corriente					Dólares EEUU				
Argentina	1990	c/											
	1994	sep.	A	255 928	511 856	...	...	5791,0	44,2	88,4	...	...	
	1994	sep.	\$ Arg.	72	144	...	...	1,0	72,0	143,9	...	...	
	1997	c/											
	1999	sep.	\$ Arg.	76	151	...	...	1,0	75,5	151,0	...	...	
	2002	sep.	\$ Arg.	72	143	...	...	1,0	71,6	143,3	...	...	
Bolivia	2002	oct.	\$ Arg.	99	198	...	...	3,6	27,5	55,0	...	...	
	1989	oct.	Bs	68	137	...	...	2,9	23,8	47,5	...	...	
	1994	jun-nov.	Bs	120	240	...	...	4,7	25,7	51,4	...	...	
	1997	may	Bs	155	309	125	219	5,3	29,4	58,8	23,9	41,8	
	1999	oct.-nov.	Bs	167	333	130	228	5,9	28,0	56,1	21,9	38,3	
	2002	oct-nov.	Bs	167	334	133	234	7,4	22,6	45,2	18,1	31,6	
Brasil	1990	sep.	Cr\$	3 109	6 572	2 634	4 967	75,5	41,2	87,0	34,9	65,7	
	1993	sep.	Cr\$	3 400	7 391	2 864	5 466	111,2	30,6	66,5	25,8	49,2	
	1996	sep.	R\$	44	104	38	76	1,0	43,6	102,3	37,2	74,9	
	1999	sep.	R\$	51	126	43	91	1,9	26,7	66,2	22,7	48,1	
	2001	oct	R\$	58	142	50	105	2,7	21,2	51,9	18,2	38,2	
Chile	1990	nov.	\$Ch	9 297	18 594	7 164	12 538	327,4	28,4	56,8	21,9	38,3	
	1994	nov.	\$Ch	15 050	30 100	11 597	20 295	413,1	36,4	72,9	28,1	49,1	
	1998	nov.	\$Ch	17 136	34 272	13 204	23 108	420,0	40,8	81,6	31,4	55,0	
	1998	nov.	\$Ch	18 944	37 889	14 598	25 546	463,3	40,9	81,8	31,5	55,1	
	2000	nov.	\$Ch	20 281	40 562	15 628	27 349	525,1	38,6	72,2	29,8	52,1	
Colombia	1991	ago.	\$Col	18 093	36 186	14 915	26 102	645,6	28,0	56,1	23,1	40,4	
	1994	ago.	\$Col	31 624	63 249	26 074	45 629	814,8	38,8	77,6	32,0	56,0	
	1997	ago.	\$Col	53 721	107 471	44 333	77 583	1 141,0	47,1	94,2	38,9	68,0	
	1999	ago.	\$Col	69 838	139 716	57 629	100 851	1 873,7	37,3	74,6	30,8	53,8	
	2002	año	\$Col	86 616	...	71 622	...	2 504,2	34,6	...	28,6	...	
Costa Rica	1990	junio	¢	2 639	5 278	2 081	3 642	89,7	29,4	58,9	23,2	40,6	
	1994	junio	¢	5 264	10 528	4 153	7 268	155,6	33,8	67,7	26,7	46,7	
	1997	junio	¢	8 604	17 208	6 778	11 862	232,6	37,0	74,0	29,1	51,0	
	1999	junio	¢	10 708	21 415	8 463	14 811	285,3	37,5	75,1	29,7	51,9	
	2002	junio	¢	14 045	28 089	11 132	19 481	358,1	39,2	78,4	31,1	54,4	
Ecuador	1990	nov.	S/.	18 465	36 930	...	...	854,8	21,6	43,2	...	...	
	1994	nov.	S/.	69 364	138 729	...	...	2 301,2	30,1	60,3	...	...	
	1997	oct	S/.	142 233	284 465	..	..	4 194,6	33,9	67,8	...	...	
	1999	oct	S/.	301 716	603 432	...	...	656,8	19,3	38,5	...	...	
	2002	nov.	S/.	863 750	500	...	...	000,0	34,6	69,1	...	...	
El Salvador	1995	ene.-dic.	¢	254	508	158	315	8,8	29,0	58,1	18,0	35,9	
	1997	ene.-dic.	¢	290	580	187	374	8,8	33,1	66,2	21,4	42,8	
	1999	ene.-dic.	¢	293	586	189	378	8,8	33,5	66,9	21,6	43,2	
	2001	ene.-dic.	¢	305	610	197	394	8,8	34,9	69,7	22,5	45,0	
Guatemala	1989	abr.	Q	64	127	50	88	2,7	23,6	47,1	18,7	32,7	
	1998	dic. 97-dic. 98	Q	260	520	197	344	6,4	40,7	81,5	30,8	54,0	
	2002	oct-nov.	Q	334	669	255	446	7,7	43,6	87,2	33,3	58,2	
Honduras	1990	ago.	L	115	229	81	141	4,3	26,5	52,9	18,6	32,6	
	1994	sep.	L	257	513	181	316	9,0	28,6	57,1	20,1	35,2	
	1997	ago.	L	481	963	339	593	13,1	36,8	73,6	25,9	45,3	
	1999	ago.	L	561	1 122	395	691	14,3	39,3	78,6	27,7	48,4	

CUADRO 11: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): LÍNEAS DE INDIGENCIA (LI) Y DE POBREZA (LP)												
(En valores mensuales por persona)												
	2002	ago.	L	689	1 378	485	849	16,6	41,6	83,3	29,3	51,3
México	1989	3° trim	\$	86 400	172 800	68 810	120 418	2 510,0	26,3	68,8	27,4	48,0
	1994	3° trim	MN\$	213	425	151	265	3,3	63,6	127,2	45,3	79,3
	1996	3° trim	MN\$	405	810	300	525	7,6	53,6	107,2	39,7	69,5
	1998	3° trim	MN\$	537	1 074	385	674	9,5	56,8	113,6	40,7	71,3
	2000	3° trim	MN\$	665	1 330	475	831	9,4	71,0	142,1	50,7	88,8
	2002	3° trim	MN\$	742	1 484	530	928	9,9	75,0	150,1	53,6	93,8
Nicaragua	1993	21 feb-12 jun	C\$	167	334	129	225	4,6	36,6	73,3	28,2	49,4
	1997	oct	C\$	247	493	...	...	9,8	25,3	50,5	...	...
	1998	15 abr-31 ago.	C\$	275	550	212	370	10,4	26,3	52,7	20,3	35,5
	2001	30 abr-31 jul	C\$	369	739	284	498	13,4	27,6	55,2	21,3	37,2
Panamá	1991	ago.	B	35	...	27	...	1,0	35,0	...	27,1	...
	1994	ago.	B	40	...	31	...	1,0	40,1	...	31,0	...
	1997	ago.	B	41	...	31	...	1,0	40,6	...	31,4	...
	1999	jul	B	41	...	31	...	1,0	40,7	...	31,5	...
	2002	jul	B	41	...	31	...	1,0	40,7	...	31,5	...
Paraguay	1990	d/ jun., jul., ago.	G	43 242	86 484	...	...	1 207,8	35,8	71,6	...	...
	1994	ago.-sep	G	87 894	175 789	...	...	1 916,3	45,9	91,7	...	...
	1996	jul-nov.	G	108 572	217 143	...	...	2 081,2	52,2	104,3	...	...
	1999	jul-dic.	G	138 915	277 831	106 608	186 565	3 311,4	42,0	83,9	32,2	56,3
	2001	sep 00-ago. 01	G	155 461	310 922	119 404	208 956	3 718,4	41,8	83,6	32,1	56,2
Perú	1997	4° trim	S/.	103	192	83	128	2,7	42,1	84,3	31,6	55,3
	1999	4° trim	S/.	109	213	89	141	3,5	31,2	61,2	25,5	40,5
	2001	4° trim	S/.	117	230	102	159	3,5	34,0	66,8	29,5	46,0
República Dominicana	2000	sep.	\$RD	713	1 425	641	1 154	16,5	43,1	86,2	38,8	69,8
	2002	sep.	\$RD	793	1 569	714	1 285	18,8	42,2	83,5	38,0	68,4
Uruguay	1990	2° sem	N\$UR	41 972	83 944	...	...	1 358,0	30,9	61,8	...	...
	1994	2° sem	\$Ur	281	563	...	...	5,4	52,1	104,1	...	...
	1997	año	\$Ur	528	1 056	...	...	9,4	55,9	111,9	...	...
	1999	año	\$Ur	640	1 280	...	...	11,3	56,4	112,9	...	...
	2002	año	\$Ur	793	1 586	...	...	21,3	37,3	74,6	...	...
Vene.zuela	1990	2° sem	Bs	1 924	3 848	1 503	2 630	49,4	38,9	77,9	30,4	53,2
	1994	2° sem	Bs	8 025	16 050	6 356	11 124	171,3	46,9	93,7	37,1	65,0
	1997	e/ 2° sem	Bs	31 711	62 316	...	...	488,6	64,9	127,5	...	...
	1999	e/ 2° sem	Bs	49 368	97 622	...	...	626,3	78,8	155,9	...	...
	2002	e/ 2° sem	Bs	80 276	154 813	...	...	1 161,0	69,1	133,4	...	...

Fuente: CEPAL, 2004

a/ Monedas nacionales

Argentina: (A) Austral; (\$Arg) Peso

Bolivia: (Bs) Boliviano

Brasil: (Cr\$) Cruzeiro; (R\$) Real

Chile: (\$Ch) Peso

Colombia: (\$Col) Peso

Costa Rica: (¢) Colón

Ecuador: (S/) Sucre

El Salvador: (¢) Colón

Guatemala: (Q) Quetzal

b/ Serie "r" del Fondo Monetario Internacional

c/ Gran Buenos Aires

d/ Asunción

e/ Total nacional

Honduras: (L) Lempira

México: (\$) Peso; (MN\$) Nuevo Peso

Nicaragua: (C\$) Córdoba

Panamá: (B) Balboa

Paraguay: (G) Guaraní

Perú: (S/.) Nuevo Sol

República Dominicana: (\$RD) Peso

Uruguay: (N\$Ur) Nuevo Peso; (\$Ur) Peso

Vene.zuela: (Bs) Bolívar



1000 dólares. Asimismo, en 1989, la correlación entre el 20% de más ricos y el 20% de más pobres era en Brasil tres veces más elevada que en Malasia y más de siete veces y media más alta que en Japón” (Salama, 1999:137). En este análisis comparativo de Salama, con independencia de las diferencias en cuanto al monto del ingreso per cápita, el acento está puesto en la distribución. En el caso de África, la magnitud de su pobreza se explica por la combinación de un reducido ingreso per cápita con una desigual distribución; en el caso de Brasil, con un ingreso por persona más elevado, la alta magnitud de su pobreza es, asimismo, consecuencia de sus acentuadas desigualdades en los ingresos. La suma de un reducido ingreso por persona o por familia, con una desigual distribución de los ingresos, genera una situación de pobreza cuya superación requiere de impulsar las energías hacia el impulso de un crecimiento con equidad (con claros mecanismos de redistribución de l ingreso), capaz de solventar estos dos factores, no los únicos, generadores de pobreza. La suma de un alto ingreso nacional con una amplia desigualdad en la distribución genera, de igual forma, privaciones humanas y su superación requiere de una modificación profunda en la distribución del ingreso y la adopción de un patrón de crecimiento en el cual la búsqueda de la equidad social sea un eje del modelo de desarrollo adoptado.

Feres y Mancero (2001), por su parte, en una síntesis sobre los diferentes enfoques para medir la pobreza diferencian, entre otros, los **enfoques absoluto y relativo**. Según los autores, en el enfoque absoluto se sostiene que la totalidad o al menos una parte de las necesidades es independiente de la riqueza de los demás y la ausencia de satisfacción de éstas conlleva una condición de pobreza en cualquier contexto. El enfoque relativo, por el contrario, concibe que las necesidades surgen a partir de la comparación con los otros y que la condición de pobreza depende del nivel general de riqueza. Para Feres y Mancero, el enfoque relativo percibe a las personas en relación con su grupo de referencia, “El sustento para el enfoque relativo radica en

que las personas tenderán a percibir su propio bienestar en función del bienestar de los demás. Una persona con un nivel de ingresos determinado no puede sentirse pobre si vive en una sociedad de recursos limitados, pero si vive en una opulenta, sus ingresos pueden ser insuficientes para permitir que se integre en forma adecuada. A medida que aumenta la riqueza de una sociedad, los estándares sociales son más altos y las restricciones legales más exigentes, y para cumplirlos se requiere de recursos cada vez mayores. Por lo tanto, según este criterio la pobreza de una persona dependería de cuánto tenga su grupo de referencia, y no tener tanto como él implica una condición de 'privación relativa' " (Feres y Mancero, 2001:11). Esta percepción fundamenta la visión de la pobreza como un componente o subconjunto de un fenómeno más amplio: la desigualdad en la distribución del ingreso. De acuerdo con los autores, Sen considera que no es suficiente con analizar la pobreza como un simple problema de distribución del ingreso. Para él, si bien existen ciertas necesidades determinadas por el nivel general de vida, no podría dejarse de lado la existencia de lo denominado como un "núcleo irreductible" de pobreza absoluta, con independencia del nivel de ingresos de cierto grupo de referencia. "Este núcleo está conformado por necesidades cuya insatisfacción representa indiscutiblemente una situación de privación, como por ejemplo, la inanición. En un caso extremo en el que toda la población tenga un ingreso similar pero todos mueran de hambre, no habrá nadie que sea 'relativamente más pobre' que el resto, pero difícilmente puede decirse que ninguno es pobre (...) **la pobreza es 'absoluta' en el espacio de las capacidades, pero 'relativa' en el espacio de los bienes.** La falta de una capacidad es absoluta porque no depende de si otras personas la han satisfecho o no. Por ejemplo, 'no sentirse avergonzado antes sus semejantes' es una capacidad que se alcanza independientemente de si otros la tienen. Sin embargo, los bienes necesarios para adquirir esa capacidad pueden ser muy diferentes en distintos tipos de sociedades" (Feres y Mancero, 2001:12 el subrayado no es del texto original, j.m). Habitualmente se ha definido la pobreza como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso se habla de **pobreza**

**extrema o pobreza absoluta** como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas. Por otra parte, se ha empleado la definición de **pobreza general o relativa**, entendida como la falta de ingresos necesarios para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como otras necesidades, tales como el vestido, la energía y la vivienda.

Como se puede ver en el cuadro 12, en 9 de los 18 países incluidos en él aumenta el grado de concentración del ingreso y en 11 de ellos se incrementa el porcentaje de personas con un ingreso per cápita inferior al 50% del promedio nacional. Los datos sobre la concentración del ingreso en las zonas urbanas y rurales, muestran variaciones importantes entre los países y diferencias significativas entre ambos espacios. Así, por ejemplo, en el caso de Bolivia en 1989 un 71.9% de la población urbana tenía ingresos per cápita inferiores al promedio nacional y el coeficiente de Gini era de 0,538; en 2002, ese porcentaje se eleva al 74,7% y el coeficiente de Gini a 0,554. Mientras tanto, en las áreas rurales, en 1997, el porcentaje de la población con ingresos menores al promedio se elevaba a 75,4% y el coeficiente de Gini a 0,637. En 2002 el primer porcentaje desciende al 73,3% y el coeficiente lo hace también ligeramente al 0,632. En el caso de Brasil, en 1990 el porcentaje de personas con un ingreso inferior al promedio en las zonas urbanas llegaba al 74,7% y el coeficiente de Gini era de 0,606; en 2001 el porcentaje sube al 76,4% y el coeficiente al 0,628. En las zonas rurales las personas con ingresos menores al promedio eran, en 1990, el 75,4% del total y el coeficiente de Gini de 0,637; en 2001 el porcentaje disminuye hasta el 73,4% y el coeficiente se incrementa hasta el 0,581. En el caso de México, al contrario de lo ocurrido en los dos países anteriores, en las zonas urbanas el porcentaje de la población con ingresos inferiores al promedio pasa del 75,2% en 1989, al 71,6% en 2002 y el coeficiente de Gini desciende, en esos mismos años, del 0,530 al 0,4777; mientras tanto, en las zonas urbanas ese porcentaje en las zonas rurales pasa del 68,8% al 72,7% y el coeficiente de Gini 0,453 al 0,498.

**Cuadro 12: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, a/ TOTAL NACIONAL, 1990-2002**

País	AÑO	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que:		Índice de concentración			
		el promedio	el 50% del promedio	Gini b/	Varianza logarímic	Theil	Atkinson
Argentina c/	1990	70.6	39.1	0.501	0.982	0.555	0.570
	1997	72.1	43.4	0.530	1.143	0.601	0.607
	1999	72.5	44.2	0.542	1.183	0.681	0.623
	2002	74.0	47.9	0.590	1.603	0.742	0.702
Bolivia	1989 d/	71.9	44.1	0.538	1.528	0.574	0.771
	1997	73.1	47.7	0.595	2.024	0.728	0.795
	1999	70.4	45.5	0.586	2.548	0.658	0.867
	2002	73.6	49.6	0.614	2.510	0.776	0.865
Brasil	1990	75.2	53.9	0.627	1.938	0.816	0.790
	1996	76.3	54.4	0.638	1.962	0.871	0.762
	1999	77.1	54.8	0.640	1.913	0.914	0.754
	2001	76.9	54.4	0.639	1.925	0.914	0.760
Chile	1990	74.6	46.5	0.554	1.258	0.644	0.671
	1996	73.9	46.9	0.553	1.261	0.630	0.667
	2000	75.0	46.4	0.559	1.278	0.666	0.658
Colombia	1994	73.6	48.9	0.601	2.042	0.794	0.817
	1997	74.2	46.4	0.569	1.399	0.857	0.822
	1999	74.5	46.6	0.572	1.456	0.734	0.945
	2002 e/	74.2	47.0	0.575	1.413	0.714	0.701
Costa Rica	1990	65.0	31.6	0.438	0.833	0.328	0.539
	1997	66.6	33.0	0.450	0.860	0.356	0.535
	1999	67.6	36.1	0.473	0.974	0.395	0.573
	2002	68.5	37.1	0.488	1.080	0.440	0.646
Ecuador e/	1990	69.6	33.8	0.461	0.823	0.403	0.591
	1997	68.9	34.8	0.469	0.832	0.409	0.510
	1999	72.1	42.0	0.521	1.075	0.567	0.597
	2002	72.3	39.8	0.513	1.031	0.563	0.593
El Salvador	1995	69.7	38.4	0.507	1.192	0.502	0.695
	1997	69.9	40.2	0.510	1.083	0.512	0.583
	1999	68.5	40.6	0.518	1.548	0.496	0.798
	2001	69.1	40.8	0.525	1.559	0.528	0.779
Guatemala	1989	74.9	47.9	0.582	1.477	0.736	0.700
	1998	75.3	46.6	0.560	1.189	0.760	0.618
	2002	72.8	47.9	0.543	1.142	0.589	0.595

Cuadro 12: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, a/ TOTAL NACIONAL, 1990-2002							
Honduras	1990	75.1	52.3	0.615	1.842	0.817	0.746
	1997	72.5	45.4	0.558	1.388	0.652	0.697
	1999	71.8	46.4	0.564	1.560	0.636	0.746
	2002	72.8	49.6	0.588	1.607	0.719	0.709
México	1989	74.2	43.5	0.536	1.096	0.680	0.598
	1994	73.1	44.7	0.539	1.130	0.606	0.592
	2000	73.2	44.0	0.542	1.221	0.603	0.621
	2002	71.7	41.2	0.514	1.045	0.521	0.771
Nicaragua	1993	71.5	45.9	0.582	1.598	0.671	0.802
	1998	73.1	45.9	0.584	1.800	0.731	0.822
	2001	74.6	46.9	0.579	1.594	0.783	0.767
Panamá e/	1991	70.3	44.2	0.545	1.312	0.577	0.656
	1997	71.8	45.6	0.552	1.362	0.632	0.673
	1999	71.4	43.8	0.533	1.223	0.558	0.629
	2002	70.3	41.1	0.515	1.217	0.488	0.640
Paraguay	1990 f/	69.2	33.4	0.447	0.737	0.365	0.468
	1996 e/	72.9	37.9	0.493	0.916	0.515	0.544
	1999	72.3	46.3	0.565	1.555	0.668	0.716
	2001	72.9	44.4	0.570	1.705	0.702	0.782
Perú	1997	70.1	41.4	0.532	1.348	0.567	0.663
	1999	71.7	42.7	0.545	1.358	0.599	0.673
	2001	70.3	41.5	0.525	1.219	0.556	0.636
República Dominicana	2000	71.6	44.3	0.554	1.250	0.583	0.635
	2002	71.6	43.0	0.544	1.216	0.570	0.637
Uruguay e/	1990	73.2	36.8	0.492	0.812	0.699	0.519
	1997	66.8	31.3	0.430	0.730	0.336	0.475
	1999	67.1	32.2	0.440	0.764	0.354	0.483
	2002	67.9	34.6	0.455	0.802	0.385	0.661
Venezuela	1990	68.0	35.5	0.471	0.930	0.416	0.545
	1997	70.8	40.7	0.507	1.223	0.508	0.985
	1999	69.4	38.6	0.498	1.134	0.464	0.664
	2002	68.7	38.8	0.500	1.122	0.456	0.866

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita entre las personas del conjunto del país. En los cuadros 26 y 27 se presentan las cifras desagregadas por áreas urbanas y rural

b/ Incluye a las personas con ingreso igual a cero

c/ Gran Buenos Aires

d/ Ocho ciudades principales y El Alto.

e/ Total urbano

f/ Área metropolitana de Asunción

Cuadro 13: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, a/ ZONAS URBANAS, 1990-2002							
País	AÑO	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que:		Índice de concentración			
		el promedio	el 50% del promedio	Gini b/	Varianza logarítmica	Theil	Atkinson
Argentina c/	1990	70.6	39.1	0.501	0.982	0.555	0.570
	1997	72.1	43.4	0.530	1.143	0.601	0.607
	1999	72.5	44.2	0.542	1.183	0.681	0.623
	2002	74.0	47.9	0.590	1.603	0.742	0.702
Bolivia	1989 d/	71.9	44.1	0.538	1.528	0.574	0.771
	1997	72.5	43.0	0.531	1.772	0.573	0.627
	1999	70.4	40.2	0.504	1.131	0.487	0.680
	2002	74.7	46.6	0.554	1.286	0.633	0.657
Brasil	1990	74.7	52.2	0.606	1.690	0.748	0.749
	1996	75.7	53.1	0.620	1.735	0.815	0.728
	1999	76.5	53.8	0.625	1.742	0.865	0.729
	2001	76.4	53.3	0.628	1.777	0.875	0.738
Chile	1990	73.8	45.1	0.542	1.204	0.600	0.663
	1996	73.5	45.7	0.544	1.206	0.604	0.662
	2000	74.7	45.9	0.553	1.246	0.643	0.654
Colombia	1994	74.6	48.1	0.579	1.491	0.749	0.724
	1997	73.8	46.5	0.577	1.571	0.714	0.866
	1999	74.2	46.1	0.564	1.312	0.707	0.701
	2002	74.2	47.0	0.575	1.413	0.714	0.701
Costa Rica	1990	63.6	29.6	0.419	0.727	0.295	0.493
	1997	65.3	32.2	0.429	0.779	0.323	0.507
	1999	63.3	34.5	0.454	0.881	0.356	0.538
	2002	67.3	35.2	0.465	0.916	0.398	0.564
Ecuador e/	1990	69.6	33.8	0.461	0.823	0.403	0.591
	1997	68.9	34.8	0.469	0.832	0.409	0.510
	1999	72.1	42.0	0.521	1.075	0.567	0.597
	2002	72.3	39.8	0.513	1.031	0.563	0.593
El Salvador	1995	69.5	34.3	0.466	0.836	0.428	0.527
	1997	70.0	34.6	0.467	0.864	0.428	0.523
	1999	68.8	35.7	0.462	1.002	0.388	0.768
	2001	68.6	36.8	0.477	1.090	0.435	0.702
Guatemala	1989	72.2	45.6	0.558	1.377	0.640	0.679
	1998	74.5	40.3	0.525	0.997	0.653	0.568
	2002	71.8	42.2	0.524	1.106	0.532	0.596
Honduras	1990	73.1	46.6	0.561	1.397	0.661	0.679

Cuadro 13: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, a/ ZONAS URBANAS, 1990-2002							
	1997	71.8	40.9	0.527	1.142	0.578	0.650
	1999	70.8	41.6	0.518	0.183	0.528	0.630
	2002	72.3	42.3	0.533	1.227	0.580	0.659
México	1989	75.2	42.5	0.530	1.031	0.678	0.583
	1994	73.6	41.6	0.512	0.934	0.544	0.534
	1998	73.2	41.5	0.507	0.901	0.578	0.530
	2000	72.1	38.7	0.493	0.856	0.500	0.512
	2002	71.6	31.2	0.477	0.800	0.444	0.489
Nicaragua	1993	74.1	42.6	0.549	1.256	0.595	0.661
	1998	72.3	43.4	0.551	1.271	0.673	0.689
	2001	73.9	44.0	0.560	1.225	0.746	0.658
Panamá	1991	70.3	44.2	0.545	1.312	0.577	0.656
	1997	71.8	45.6	0.552	1.362	0.632	0.673
	1999	71.4	43.8	0.533	1.223	0.558	0.629
	2002	70.3	41.1	0.515	1.217	0.488	0.640
Paraguay	1990 e/	69.2	33.4	0.447	0.737	0.365	0.468
	1996	72.9	37.9	0.493	0.916	0.515	0.544
	1999	70.0	39.1	0.497	0.997	0.490	0.575
	2001	72.0	40.2	0.511	1.081	0.549	0.638
Perú	1997	70.4	36.0	0.473	0.852	0.453	0.523
	1999	74.0	39.4	0.498	0.954	0.499	0.581
	2001	70.6	35.7	0.477	0.903	0.465	0.572
República Dominicana	2000	71.5	43.6	0.550	1.236	0.569	0.636
	2002	71.8	44.4	0.548	1.232	0.569	0.639
Uruguay	1990	73.2	36.8	0.492	0.812	0.699	0.519
	1997	66.8	31.3	0.430	0.730	0.336	0.475
	1999	67.1	32.2	0.440	0.764	0.354	0.483
	2002	67.9	34.6	0.455	0.802	0.385	0.661
Venezuela	1990	67.7	34.4	0.464	0.903	0.403	0.538

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita entre las personas de las zonas urbanas.

b/ Incluye a las personas con cero ingresos

c/ Gran Buenos Aires

d/ Ocho ciudades principales y El Alto.

e/ Área metropolitana de Asunción

Cuadro 14: AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, a/ ZONAS RURALES, 1990-2002							
País	AÑO	Porcentaje de personas con ingreso per cápita menor que:		Índice de concentración			
		el promedio	el 50% del promedio	Gini b/	Varianza logarítmica	Theil <sup>34</sup>	Atkinson
Bolivia	1997	75.4	53.6	0.637	2.133	0.951	0.788
	1999	71.3	52.9	0.640	2.772	0.809	0.846
	2002	73.4	51.2	0.632	2.662	0.799	0.851
Brasil	1990	72.5	45.5	0.548	1.266	0.627	0.704
	1996	73.1	47.6	0.578	1.424	0.727	0.675
	1999	73.8	47.4	0.577	1.357	0.773	0.662
	2001	73.0	47.2	0.581	1.451	0.790	0.687
Chile	1990	79.0	47.9	0.578	1.269	0.854	0.663
	1996	73.9	36.2	0.492	0.887	0.542	0.554
	2000	74.5	38.7	0.511	0.956	0.669	0.576
Colombia	1994	69.8	45.5	0.570	2.047	0.621	0.806
	1997	73.8	46.5	0.554	1.571	0.714	0.866
	1999	72.1	39.5	0.525	1.291	0.626	0.963
	2002	...	...	...	...	...	...
Costa Rica	1990	63.3	27.9	0.419	0.771	0.301	0.518
	1997	65.7	30.4	0.426	0.757	0.316	0.498
	1999	66.8	33.0	0.457	0.895	0.377	0.551
	2002	67.5	34.6	0.481	1.056	0.436	0.658
El Salvador	1995	64.4	29.9	0.442	0.961	0.352	0.656
	1997	66.3	31.0	0.423	0.670	0.343	0.441
	1999	64.8	34.0	0.462	1.302	0.382	0.768
	2001	65.2	35.5	0.477	1.329	0.414	0.730
Guatemala	1989	72.6	37.6	0.513	1.076	0.593	0.620
	1998	75.0	40.6	0.510	0.882	0.697	0.541
	2002	72.5	36.1	0.470	0.794	0.420	0.490
Honduras	1990	73.9	45.6	0.558	1.326	0.692	0.658
	1997	70.9	38.7	0.504	1.083	0.520	0.630
	1999	69.8	39.8	0.512	1.244	0.516	0.695
	2002	71.8	42.6	0.519	1.072	0.567	0.593
México	1989	68.8	33.5	0.453	0.769	0.401	0.490

<sup>34</sup> El coeficiente de Gini es un indicador que a medida en que se acerca a 1 aumentan las desigualdades y viceversa. Se puede calcular considerando a los individuos o a los hogares. El índice de igualdad de Atkinson se define como el cociente entre el "ingreso igualmente distribuido" (ingreso medio que de ser compartido por todos los habitantes genera un nivel de bienestar semejante al actual) y el ingreso promedio de la economía. El índice de desigualdad es simplemente uno menos ese cociente. El índice de Theil es una ecuación que calcula la desigualdad de rentas sobre una secuencia o distribución de individuos.



Cuadro 14: AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, a/ ZONAS RURALES, 1990-2002							
	1994	69.5	34.9	0.451	0.720	0.385	0.458
	1998	70.2	41.5	0.486	0.846	0.467	0.506
	2000	75.3	46.1	0.553	1.125	0.682	0.592
	2002	72.7	39.7	0.498	0.879	0.528	0.519
Nicaragua	1993	69.2	41.6	0.536	1.348	0.553	0.790
	1998	68.2	42.4	0.558	1.765	0.598	0.819
	2001	67.6	37.9	0.506	1.367	0.503	0.734
Panamá	2002	70.3	41.1	0.515	1.217	0.488	0.640
Paraguay	1999	74.1	47.1	0.570	1.389	0.839	0.684
	2001	70.6	42.4	0.548	1.483	0.752	0.750
Perú	1997	66.5	33.9	0.451	0.868	0.383	0.525
	1999	65.8	31.1	0.427	0.803	0.320	0.507
	2001	66.9	31.8	0.439	0.745	0.380	0.478
República Dominicana	2000	70.2	37.0	0.501	0.969	0.456	0.557
	2002	67.0	34.4	0.473	0.919	0.403	0.560
Venezuela	1990	67.0	31.3	0.431	0.724	0.348	0.468

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita entre las personas de las zonas rurales.

b/ Incluye a las personas con ingreso con cero ingresos.

Cuadro 15: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, a/ TOTAL NACIONAL, 1990-2002 (en porcentajes)								
País	AÑO	Ingreso promedios b/	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita c/	
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D <sup>10</sup> /D <sup>(1a4)</sup>	Q <sup>5</sup> /Q <sup>1</sup>
Argentina d/	1990	10.6	14.9	23.6	26.7	34.8	13.5	13.5
	1997	12.4	14.9	22.3	27.1	35.8	16.0	16.4
	1999	12.5	15.4	21.6	26.1	37.0	16.4	16.5
	2002	8.1	13.4	19.3	25.3	42.1	20.0	21.8
Bolivia	1989 e/	7.7	12.1	22.0	27.9	38.2	17.1	21.4
	1997	5.8	9.4	22.0	27.9	40.7	25.9	34.6
	1999	5.7	9.2	24.0	29.6	37.2	26.7	48.1
	2002	6.1	9.5	21.3	28.3	41.0	30.3	44.2
Brasil	1990	9.3	9.5	18.6	28.0	43.9	31.2	35.0
	1996	12.3	9.9	17.7	26.5	46.0	32.2	38.0
	1999	11.2	10.1	17.3	25.5	47.1	32.0	35.6
	2001	11.0	10.2	17.5	25.6	46.8	32.2	36.9

Cuadro 15: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, a/ TOTAL NACIONAL, 1990-2002 (en porcentajes)								
Chile	1990	9.4	13.2	20.8	25.4	40.7	18.2	18.4
	1996	12.9	13.1	20.5	26.2	40.2	18.3	18.6
	2000	13.6	13.8	20.8	25.1	4.0	18.7	19.0
Colombia	1994	8.4	10.0	21.3	26.9	41.8	26.8	35.2
	1997	7.3	12.5	21.7	25.7	40.1	21.4	24.1
	1999	6.7	12.3	21.6	26.0	40.1	22.3	25.6
	2002 f/	7.2	11.9	22.2	26.8	39.1	25.0	29.6
Costa Rica	1990	9.5	16.7	27.4	30.2	25.6	10.1	13.1
	1997	10.0	16.5	26.8	29.4	27.3	10.8	13.0
	1999	11.4	15.3	25.7	29.7	29.4	12.6	15.3
	2002	11.7	14.5	25.6	29.7	30.2	13.7	16.9
Ecuador f/	1990	5.5	17.1	25.4	27.0	30.5	11.4	12.3
	1997	6.0	17.0	24.7	26.4	31.9	11.5	12.2
	1999	5.6	14.1	22.8	26.5	36.6	17.2	18.4
	2002	6.7	15.4	24.3	26.0	34.3	15.7	16.8
El Salvador	1995	6.2	15.4	24.8	26.9	32.9	14.1	16.9
	1997	6.1	15.3	24.5	27.3	33.0	14.8	15.9
	1999	6.6	13.8	25.0	29.1	32.1	15.2	19.6
	2001	6.7	13.4	24.6	28.7	33.3	16.2	20.3
Guatemala	1989	6.0	11.8	20.9	26.8	40.6	23.5	27.3
	1998	7.1	14.3	21.6	25.0	39.1	20.4	19.8
	2002	6.8	14.2	22.2	26.8	36.8	18.4	18.7
Honduras	1990	4.3	10.1	19.7	27.0	43.1	27.4	30.7
	1997	4.1	12.6	22.5	27.3	37.7	21.1	23.7
	1999	3.9	11.8	22.9	28.9	36.5	22.3	26.5
	2002	4.3	11.3	21.7	27.6	39.4	23.6	26.3
México	1989	8.6	15.8	22.5	21.5	36.6	17.2	16.9
	1994	8.5	15.3	22.9	26.1	35.6	17.3	17.4
	2000	8.5	14.6	22.5	26.5	36.4	17.9	18.5
	2002	8.2	15.7	23.8	27.3	33.2	15.1	15.5
Nicaragua	1993	5.2	10.4	22.8	28.4	38.4	26.1	37.7
	1998	5.6	10.4	22.1	27.1	40.5	25.3	33.1
	2001	5.9	12.2	21.5	25.7	40.7	23.6	27.2
Panamá f/	1991	9.5	13.3	23.9	28.6	34.2	18.3	22.7
	1997	12.0	13.3	22.4	27.0	37.3	19.6	21.6
	1999	12.2	14.2	23.9	26.8	35.1	17.1	19.1
	2002	11.9	14.2	25.0	28.2	32.7	15.0	17.9
Paraguay	1990 g/	7.7	18.6	25.7	26.9	28.9	10.2	10.6
	1996 f/	7.4	16.7	24.6	25.3	33.4	13.0	13.4
	1999	6.2	13.1	23.0	27.8	36.2	19.3	22.6

Cuadro 15: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, a/ TOTAL NACIONAL, 1990-2002 (en porcentajes)								
	2001	6.2	12.9	23.5	26.4	37.3	20.9	25.6
Perú	1997	8.1	13.4	24.6	28.7	33.3	19.9	20.8
	1999	8.2	13.4	23.1	27.1	36.5	19.5	21.6
	2001	6.2	13.4	24.6	28.5	33.5	17.4	19.3
República Dominicana	2000	7.2	11.4	22.2	27.6	38.8	21.1	26.9
	2002	7.2	12.0	22.6	27.0	38.3	19.3	24.9
Uruguay e/	1990	9.3	20.1	24.6	24.1	31.2	9.4	9.4
	1997	11.2	22.0	26.1	26.1	25.8	8.5	9.1
	1999	11.9	21.6	25.5	25.9	27.0	8.8	9.5
	2002	9.4	21.6	25.4	25.6	27.3	9.5	10.2
Venezuela	1990	8.9	16.7	25.7	28.9	28.7	12.1	13.4
	1997	7.8	14.7	24.0	28.6	32.8	14.9	16.1
	1999	7.2	14.6	25.1	29.0	31.4	15.0	18.0
	2002	7.1	14.3	24.9	29.5	31.3	14.5	18.1

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ Hogares del país ordenados según su ingreso per cápita. En el cuadro 23 se presentan las cifras desagregadas por áreas urbana y rural

b/ Ingreso promedio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

c/ Los deciles (D) representan grupos de 10% de los hogares. D<sup>(1 a4)</sup>, el 40% de hogares de menores ingresos y D<sup>10</sup>, el 10% de hogares de mayores ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos de 20% de los hogares.

d/ Gran Buenos Aires.

e/ Ocho ciudades principales y El Alto

f/ Total urbano

g/ Área metropolitana de Asunción.

Además de estos temas, es importante hacer mención de dos fenómenos estrechamente relacionados con el ensanchamiento de las distancias sociales al interior de los diversos países de ALC, cuya amplificación se produce en un marco de desigualdades crecientes: el empobrecimiento y la exclusión social. En relación con el primer concepto es importante resaltar el paulatino deterioro en su calidad de vida, sufrido por grupos sociales colocados por encima de las líneas de pobreza o de los grupos con necesidades básicas insatisfechas. Los datos referentes a los elevados porcentajes de la población con ingresos inferiores al promedio del ingreso per cápita o a la participación del 40% más pobre de los hogares en la distribución del

ingreso total y la disminución en esa participación, en varios países, del 30% de los hogares ubicados en el segmento siguiente (Cuadro 15); expresan las extendidas privaciones y el deterioro sufrido en cuanto a sus condiciones de reproducción social por parte de los denominados grupos o sectores medios de la sociedad. El generalizado sentimiento de deterioro o de empobrecimiento experimentado por grupos amplios de la población, aunque no se ubiquen entre los grupos objetivamente considerados como pobres, se relaciona con la disminución real de sus posibilidades de acceso a las condiciones disfrutadas en el pasado (acceso a determinados bienes y servicios) -o por parte de las generaciones anteriores-, en la familia, la comunidad o su grupo de referencia más cercano. La pérdida de bienestar o la disminución drástica en el poder de compra, originada en la reducción de los ingresos y en la inestabilidad en los medios empleados para su generación, o el alargamiento de la jornada laboral y la integración de nuevos miembros del núcleo familiar al mercado de trabajo (precariedad laboral, jornadas inferiores al tiempo completo, disminución de los salarios reales, contrataciones en condiciones escasamente reguladas); y, en general, el retroceso en las condiciones efectivas de sobrevivencia personal, familiar o comunal, no ocupan la atención de los estudios o las iniciativas institucionales centradas en la “pobreza objetiva”, lo que resulta congruente con una definición de las políticas que se aleja de las medidas universales y traslada su interés a los programas focalizados en los grupos con mayores necesidades<sup>35</sup>. El *empobrecimiento relativo* es entendido como la disminución de las posibilidades de acceso a los medios de consumo disfrutados en el pasado reciente, el crecimiento de la vulnerabilidad y la percepción de que su bienestar -en relación con los patrones de consumo y el acceso a los bienes y servicios disfrutados por otros grupos de la sociedad-, se ha visto deteriorado. La combinación de factores

---

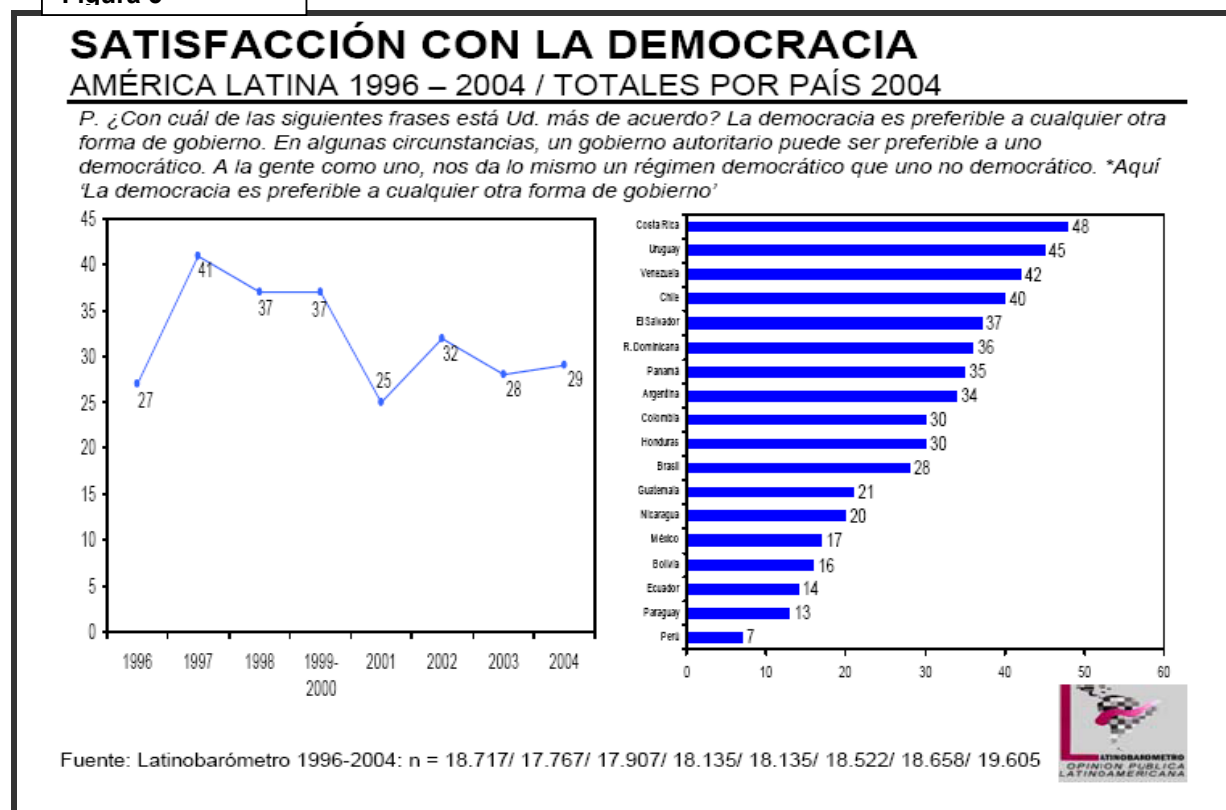
<sup>35</sup> Como apunta Salama, “De manera más general, la definición objetiva de la pobreza dista mucho del sentimiento que podemos tener de volvernos pobres. Entonces, el empobrecimiento puede conducirnos a esta impresión aun si no fuéramos pobres según los criterios objetivos. A la inversa, un pobre, en el sentido estadístico del término, puede tener la impresión de no serlo más al mejorar su ingreso, aunque el nivel de éste aún lo clasifique entre la clase pobre. Por eso estos dos acercamientos no deben ser confundidos. Cada uno tiene su utilidad. Pero tomados en forma separada, éstos revelan límites importantes. La pobreza no es reducible a una clasificación estadística, a una taxonomía” (Salama, 1999:135).

subjetivos y objetivos presentes en este fenómeno de empobrecimiento relativo, limita las posibilidades de una integración apropiada en su medio social, repercute en la cohesión de la sociedad y genera posiciones desfavorables entre las personas o grupos relación con aspectos esenciales en el funcionamiento de la democracia, tales como la identificación de la población con el sistema y la satisfacción con esta forma de gobierno, aspecto relacionado con el sentimiento de respuestas a sus demandas, necesidades y aspiraciones. Esto aprecia en los datos del Latinobarómetro 2004, incluidos en la página siguiente.

Por su parte, **la exclusión social** es un fenómeno vinculado con el tema de las desigualdades y la pobreza de amplia difusión pero no muy precisamente definido. En lo que se encuentra una coincidencia entre diferentes autores es en el carácter multidimensional de este fenómeno y en la importancia de superar la visión centrada de manera exclusiva en las limitaciones a la inserción económica de las personas. Bessis, sintetizando las exposiciones de varios autores, distingue cuatro dimensiones de la exclusión: A) Una **dimensión económica** generadora directa de pobreza, relacionada con el desempleo o la imposibilidad de generar los ingresos necesarios para la supervivencia. Para la autora, fuera de la esfera de los asalariados, los excluidos económicos son las personas o los grupos privados de acceso a activos como la tierra o el crédito. B) Una **dimensión social**, relacionada con el desempleo, la imposibilidad de generar ingresos para la subsistencia y de acceder a los activos, situación que sustrae a los excluidos de su condición social y le niega toda existencia en la sociedad. En estas condiciones, los individuos pueden perder el sentimiento de su dignidad humana. Citando a otros autores, Bessis apunta que, “la exclusión es también la pérdida del vínculo social que conlleva el rompimiento del entramado social, o bien, lo que ocurre cada vez con mayor frecuencia, la reconstrucción de una solidaridad en torno a redes integristas o mafiosas”. C) Una **dimensión política**, relacionada con la privación total o parcial de sus derechos humanos y políticos por parte de algunas categorías de población, tales como las mujeres, las minorías étnicas o

religiosas o los migrantes. D) **Una dimensión temporal**, relacionada el modelo de desarrollo no sostenible. Esta modalidad de desarrollo, al comprometer la supervivencia de las generaciones futuras, los excluye del beneficio de un desarrollo posible. Para la autora, la lógica económica prevaleciente prepara las exclusiones del mañana, por ser hoy productora de exclusión.

**Figura 5**



Para Bessis (1995), en las diferentes sociedades particulares, estas dimensiones de la exclusión social presentan diversas manifestaciones. En algunos casos, poblaciones, comunidades, grupos y personas pueden verse excluidos de la esfera productiva porque la privación de las capacidades que podrían haber sido creadas si hubieran tenido acceso a la educación y la salud, no les permite integrarse. En otros casos, sectores enteros de la población, por diversas circunstancias, se ven excluidos del goce de una ciudadanía efectiva y de la participación en los espacios en los cuales se toman las decisiones. En el caso de Europa, en donde el uso del

concepto de exclusión social se encuentra muy generalizado, e indeterminadamente definido, adquiere mucha relevancia su relación con el tema del estado bienestar. En un estudio sobre el empleo del concepto de exclusión social en el campo de las políticas sociales en España, se

**Figura 6**

## **SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA**

TOTALES POR PAÍS 1996 - 2004

*P. En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? 'Aquí sólo 'Muy satisfecho' más 'Más bien satisfecho'*

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
Perú	28	21	17	24	16	17	11	7	-21
Ecuador	34	31	33	23	15	19	23	14	-20
Paraguay	22	16	24	12	10	7	9	13	-9
Bolivia	25	34	34	22	16	24	25	16	-9
Uruguay	52	64	68	69	55	52	43	45	-7
Costa Rica	51	68	54	61	51	75	47	48	-3
Nicaragua	23	50	27	17	24	59	31	20	-3
Argentina	34	42	49	46	20	8	34	34	0
Guatemala	16	40	57	36	16	35	21	21	5
México	11	45	21	36	26	17	18	17	6
Panamá	28	39	34	47	21	44	24	35	7
Brasil	20	23	27	18	21	21	28	28	8
Honduras	20	50	37	43	35	62	37	30	10
El Salvador	26	48	48	27	21	38	33	37	11
Venezuela	30	35	35	55	41	40	38	42	12
Colombia	16	40	24	27	7	12	22	30	14
Chile	27	37	32	35	23	27	33	40	13
R. Dominicana	-	-	-	-	-	42	-	36	na
América Latina	27	41	37	37	25	32	28	29	2

Fuente: Latinobarómetro 1996-2004: n = 18.717/ 17.767/ 17.907/ 18.135/ 18.135/ 18.522/ 18.658/ 19.605



hace referencia a estas preocupaciones: “Otro aspecto interesante de esta conceptualización de exclusión es su relación con la ruptura o quiebra del contrato social establecido en las sociedades europeas tras la Segunda Guerra Mundial. Los participantes del ya mencionado Observatorio Europeo vincularon la exclusión con la ruptura de los derechos sociales (según la formulación de posguerra de T.H. Marshall, 1964). De acuerdo con ello, la exclusión viene dada por la negación o inobservancia de los derechos sociales, lo que, además, incidiría en el deterioro de los derechos políticos y económicos (Room, 1995). En los informes de la Comisión,

se defendía que para evitar esta quiebra (y por lo tanto, la exclusión social) se debía mantener y adaptar el modelo de estado del bienestar europeo. (González de Durana, 2002:11).

Es importante transcribir dos definiciones del concepto de exclusión social, con las cuales se trata de ubicar este fenómeno en las condiciones particulares de ALC y en las que resaltan diferentes dimensiones de la exclusión. . Una de ellas es de Sonia Fleury, para quien, “En resumen, la exclusión es un **proceso cultural** que implica el establecimiento de una norma que prohíbe la inclusión de individuos, grupos y poblaciones en una comunidad sociopolítica. De esta forma, los grupos excluidos están, en general, imposibilitados de participar de las relaciones económicas predominantes –el mercado, como productores y/o consumidores- y de las relaciones políticas vigentes –los derechos de ciudadanía. Sin embargo, la coexistencia de un mismo grupo poblacional de situaciones de pobreza, ausencia de derechos sociales o de condiciones de ejercerlos, y su exclusión de la comunidad sociopolítica, no nos debe confundir y hacernos pensar que se trata de un fenómeno simple, subordinado a la dimensión económica, lo que implicaría una única estrategia de enfrentamiento de esta compleja condición. Por el contrario, lo que se observa en la dinámica actual de lucha y combate a la exclusión es que este proceso posee una **dimensión emancipadora**, de constitución de nuevos sujetos sociales, una **dimensión política** representada por el poder que cobran los nuevos actores, pero también una **dimensión institucional**, al alterar la propia materialidad del Estado, dando lugar a nuevas formas de co-gestión. “ (Fleury, 1999:13 el subrayado no es del texto original, j.m).

La otra definición es de Gacitúa y Davis, quienes distinguen un conjunto de dimensiones con las cuales se procura un acercamiento al concepto de exclusión social. Para estos autores, “La noción de exclusión social hace referencia a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social. La exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel



económico, social, cultural, político e institucional. El concepto de exclusión social incluye al menos **tres dimensiones**: (i) **económica**, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) **política e institucional**, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) **sociocultural**, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales. En este contexto, la exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, culturales y políticos) y la integración del grupo social afectado con su medio o la sociedad. **La dimensión temporal** indica que la exclusión es el resultado de un proceso en el tiempo. Esto es, la evolución y acumulación de factores riesgo en circunstancias históricas particulares. Lo anterior necesariamente nos lleva a la consideración de la **dimensión espacial o territorial**, ya que la exclusión de ciertos grupos se hace posible y se manifiesta en tiempos y espacios determinados. Al respecto, el ámbito territorial no solo se refiere a que la expresión de la exclusión ocurre en un espacio de-terminado, sino también a que existen fenómenos espaciales que se constituyen en factores de riesgo, generadores de exclusión. El reparto espacial de la población en riesgo de exclusión responde a la interacción de múltiples factores (como son la integración a mercados, sistemas de producción, patrones de asentamiento, etc.) que en definitiva se articulan en un territorio determinado. Al mismo tiempo, el concepto también contiene una **dimensión objetiva y otra subjetiva**, en cuanto considera tanto las condiciones efectivas en que se encuentran los sujetos como también la percepción que estos tienen de dicha situación. Por una parte, la exclusión permite identificar factores de riesgo objetivos, como pueden ser la ubicación espacial, la dificultad o imposibilidad de acceder al mercado laboral, o la falta de dominio de un idioma. Por otra parte, el enfoque de la exclusión social introduce al análisis la construcción social que hacen los sujetos referente a esos factores tanto en cuanto a cómo ellos se perciben a sí mismos como a los mecanismos de acción que

ponen en marcha basados en esa interpretación del factor de riesgo” (Gacitúa et al, 2000:12-13 el subrayado no es del texto original, j.m).

El desafío existente con el tema de la exclusión social es el avanzar en una definición más operacional del concepto, en la construcción de un conjunto de procedimientos para su medición y para la intervención mediante acciones orientadas a promover la integración de los excluidos en la vida de la sociedad y al disfrute de los derechos ciudadanos (Sojo, 2002).

**La medición de la pobreza.** Como hemos visto con anterioridad, los procedimientos empleados para medir la pobreza son diversos y dependiendo del seleccionado para el estudio de la magnitud de la pobreza los resultados obtenidos pueden ser muy diferentes entre si. Una de las metodologías más comúnmente empleadas en ALC es el de la **línea de pobreza (LP)** y la **línea de indigencia (LI)**<sup>36</sup>. En este caso, el método empleado es de carácter indirecto, pues se clasifica como pobres a las personas que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. La línea de pobreza, según Feres y Mancero, establece el ingreso o gasto mínimo requerido para mantener un nivel de vida adecuado, de acuerdo con ciertos estándares elegidos. Por lo tanto, en este caso se consideran pobres a aquellas personas cuyo ingreso es menor al de la línea de pobreza. La Línea de Indigencia se establece en correspondencia con el costo de la canasta básica alimentaria. Como se indica en el recuadro 7, “se considera la situación de indigencia (o pobreza extrema) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer de manera adecuada las necesidades nutricionales de todos sus miembros”. En el recuadro 7, se presenta la descripción de la LP y la LI elaborada por

---

<sup>36</sup> Para el conocimiento de un caso concreto de aplicación de esta metodología véase: INEC (2003) “Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina” [www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/pobreza2.pdf](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/pobreza2.pdf)

Las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**, es un método directo de medición de la pobreza basada en ingresos. En el recuadro 8, se señalan una serie de debilidades en relación

**Recuadro 7**

**Método utilizado para la medición de la pobreza**

Las mediciones de la magnitud de la pobreza presentadas en este documento se efectuaron mediante el "método de ingreso", basado en el cálculo de líneas de pobreza. Éstas representan el monto de ingreso que permite a un hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. La "línea de pobreza" de cada país y zona geográfica se estimó sobre la base del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de las personas, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. Al valor de esta canasta se sumó una estimación de los recursos que requieren los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias. a/

La "línea de indigencia" corresponde al costo de la canasta alimentaria, se considera la situación de indigencia (o pobreza extrema) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer de manera adecuada las necesidades nutricionales de todos sus miembros. El valor de la línea de pobreza en las áreas urbanas se estimó en el doble del valor de la línea de indigencia, mientras que en las zonas rurales fue de alrededor de 75% mayor que el respectivo presupuesto básico de alimentación. En el cálculo de este último se tomaron en cuenta las diferencias de precios de los alimentos entre las áreas metropolitanas y las restantes zonas urbanas y rurales. En general, sobre la base de la canasta básica de alimentos de las zonas urbanas metropolitanas, la de los demás centros urbanos se estimó de acuerdo a precios 5% más bajos, y las de las zonas rurales de 25% menos.

La información sobre el ingreso de las familias proviene de las encuestas de hogares realizadas por los respectivos países. Como es habitual, se corrigieron tanto la falta de respuesta a algunas preguntas sobre el valor de los ingresos –en el caso de los asalariados, trabajadores independientes y jubilados– como los probables sesgos por subdeclaración. Esto último se efectuó contrastando las partidas de ingreso de la encuesta con las de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada a partir de la información oficial. El concepto de ingreso utilizado para compararlo con el valor de las líneas de indigencia y de pobreza fue el constituido por los ingresos del trabajo asalariado (monetarios y en especie), del trabajo independiente (incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar), las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias monetarias recibidas por los hogares. El ingreso de los hogares incluye, además, un valor o imputación por concepto de arriendo de la vivienda cuando ésta es habitada por sus propietarios. Los porcentajes de hogares y de población pobre o indigente se calcularon comparando el valor mensual per cápita de las respectivas líneas con el ingreso total de cada hogar, expresado también en términos per cápita. A su vez, los índices nacionales de pobreza e indigencia se calcularon como promedio ponderado de los índices correspondientes a cada área geográfica, por lo que no sólo dependen de la incidencia de la pobreza en cada una de ellas, sino también del porcentaje que éstas representan respecto de la población de cada país.

a/ La información acerca de la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas sobre presupuestos familiares que se efectúan en los distintos países.

**CEPAL, 2000:28**

CEPAL, en cuyos informes sobre la situación social de ALC emplea estos métodos para la medición de la pobreza y la indigencia<sup>37</sup>.

NBI se encuentran las siguientes: hacinamiento, vivienda inadecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas, inasistencia en escuelas primarias de los menores de edad escolar y un indicador indirecto de capacidad económica, pero finalmente los componentes de las NBI se determinan de acuerdo con las condiciones particulares de cada país (Ver recuadro 8 para conocer los componentes en el caso de Costa Rica). Es importante anotar los señalamientos de Feres y Mancero sobre otras de las características de los estudios de NBI y sobre sus posibilidades en la medición de la pobreza. Para estos autores, “Una vez elegidos los indicadores de necesidades básicas, es necesario establecer los umbrales de privación que definen la situación de carencias críticas. Para que toda la población esté en capacidad de superar en algún momento esas carencias, el umbral elegido debe corresponder a la mínima satisfacción posible de necesidades que sea compatible con una participación adecuada en la sociedad. La correlación de distintos niveles de satisfacción para cada necesidad con la insuficiencia de ingresos puede ayudar en la determinación de los umbrales mencionados.

Generalmente cuando un hogar presenta carencia en alguna de las dimensiones, éste se considera con NBI. Por lo tanto, ***en estricto rigor este método permite medir el número de***

---

<sup>37</sup> “El establecimiento de la línea de pobreza, si bien es de difícil construcción (son necesarias investigaciones muy profundas), obedece a principios simples. Antes que nada se determina la canasta de bienes necesarios para la estricta reproducción del individuo (o del hogar). Para esto se calcula el número de calorías necesarias para la supervivencia, que convertimos en una serie de bienes alimenticios ligados a las costumbres alimenticias del conjunto de la población. Una vez que estos bienes están definidos, los convertimos en dinero. El precio utilizado es diferente del nivel general de precios o de cualquier otro índice de precio, en la medida en que refleja la composición de la canasta. La cantidad de dinero necesaria para comprar estos bienes define la línea de indigencia. Cuando se tiene esa línea, le aplicamos un multiplicador (...) para tener en cuenta los gastos necesarios para la indumentaria, transporte, vivienda y, obteniendo la línea de pobreza, se reserva el término de línea de indigencia al ingreso necesario para la reproducción exclusivamente ‘calórica’ de la persona.” (Salama:141).

***hogares que no ha satisfecho alguna necesidad básica, pero no necesariamente mide la pobreza.*** Esto se debe, entre otros factores, a que no existe una forma única y establecida de relacionar el número de necesidades básicas insatisfechas con la condición de pobreza, lo que implica que la clasificación final en pobres y no pobres es arbitraria y queda enteramente al criterio del investigador” (Feres y Mancero, 2001: 25 el subrayado no es del texto con el método de la Línea de Pobreza y se describe, de manera amplia y precisa a la vez, el método de las NBI y sus ventajas en relación con la LP y la LI. Como apuntan Ferres y Mancero, el método de NBI consiste en verificar si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas y considera pobres a aquellos que no lo hayan logrado.

Según estos autores, la versión más simple de NBI utiliza únicamente información “ex - post”, pues no considera la capacidad del hogar para satisfacer necesidades a futuro (Feres y Mancero, 2001:24). Entre las carencias habitualmente incorporadas para la determinación de las original, j.m).<sup>38</sup> Salama denomina como “pobres no pobres” a grupos de la población que son pobres de acuerdo con los criterios de la LP pero que tienen sus necesidades básicas satisfechas, en otras palabras que no es pobre según la definición de la pobreza estructural (Para este autor las NBI definen la pobreza estructural). Por el contrario, si algún individuo o familia no satisface alguna de las necesidades incluidas entre las NBI es considerado (a) como

---

<sup>38</sup> Los autores concluyen lo siguiente en relación con las NBI: “(...) El método de las NBI es particularmente pertinente para ofrecer una caracterización de la situación en que viven los hogares carenciados, lo cual es muy útil en el diseño e implementación de políticas focalizadas que apunte a aliviar determinadas necesidades básicas. Mediante el uso de información censal es posible registrar con alto grado de detalle la evolución de algunas necesidades básicas insatisfechas. Esto, a su vez, se traduce en la posibilidad de construir ‘Mapas de Pobreza’ que permiten identificar geográficamente esas carencias y optimizar el gasto social destinado a aliviarlas. En tal sentido, los ‘mapas de carencias críticas constituyen al utilización más ambiciosa y de mayor éxito de la información censal con fines de programación social (Kaztman, 1996). Sin embargo, al mismo tiempo y por las razones mencionadas este método presenta serias limitaciones como alternativa para la **medición** de la pobreza. Por lo tanto, parece más adecuado circunscribir sus alcances al aprovechamiento de sus ventajas específicas, lo que incluye la utilización de sus resultados como un complemento importante de la visión del fenómeno de la pobreza que proporcionan otros métodos de medición, más consistentes conceptual y estadísticamente, como es el caso del ya aludido método de líneas de pobreza” (Feres y Mancero, 2001:26 el subrayado no es del texto original, j.m).

pobre, aunque su nivel de ingresos este por encima del mínimo establecido en la LP. “Basta con que una persona no tenga acceso al agua corriente para ser pobre, aunque su nivel de ingresos supere el mínimo definido por la línea de pobreza” (Salama, 1999:155). Por este motivo el autor propone cotejar las dos definiciones para medir la pobreza. Por último, se ha incluido en este apartado del trabajo la información sobre un índice construido con el objetivo de identificar las áreas geográficas más deprimidas, rezagadas o marginadas socialmente de un país. Este instrumento si bien no constituye un método para la medición de la pobreza, tiene mucha relevancia para examinar las diferencias, en cuanto a los indicadores de desarrollo social seleccionados, entre las áreas geográficas y entre los grupos sociales. Como se indica en le recuadro 9, el Índice de Rezago Social (IRS), permite identificar las áreas geográficas con mayores carencias. Por ejemplo, en lugar de la tasa de alfabetización se utiliza la de analfabetismo, de manera que el valor más alto del indicador indica menos desarrollo y el más bajo más desarrollo. Las tres dimensiones consideradas en el estudio del IRS son educación, vivienda y salud, cada una de ellas compuesta por varios indicadores con los cuales se logra la aproximación a la determinación del rezago social y económico de los diferentes espacios geográficos.

**Recuadro 8**  
**Necesidades básicas insatisfechas (NBI)**

Pero, ¿cuál es la relación de las NBI y otras mediciones de pobreza basadas en ingresos? En particular, ¿se pueden usar las NBI para profundizar sobre la pobreza y rediseñar políticas públicas de combate a la pobreza (...)?

El método de Línea de pobreza, además de presentar problemas en su definición por el tipo de razonamiento utilizado, también manifiesta problemas en la variable de ingreso utilizada, ya que cerca de un 25% de los hogares no suministran información del ingreso. En estas circunstancias no todos los hogares pueden ser clasificados en las categorías de la Línea de Pobreza, a lo que deben agregarse los problemas de confiabilidad del dato, originado en la declaración del miembro del hogar que responda la encuesta. Sumado a esto, observaciones señaladas por algunos expertos<sup>3</sup>, apuntan a que la pobreza medida con este método supone que en el hogar se utiliza únicamente el ingreso para satisfacer necesidades básicas, supuesto no muy exacto, ya que en la realidad se presentan muy variadas circunstancias por las que un hogar o persona prefiere sacrificar su ingreso para satisfacer una necesidad considerada como básica (educación, servicio a la comunidad, trabajo en el hogar, etc.).

Al ser un método directo, NBI permite referirse al consumo efectivamente efectuado y no solo a la posibilidad de realizar el consumo. En este sentido también trae a cuento que la pobreza es un fenómeno multidimensional, en el que la definición de lo que se quiere medir afecta la magnitud de lo que finalmente se mide y también los sectores o grupos de personas que quedan clasificados. CEPAL (2001) advierte que debe tenerse mucho cuidado en la selección de una definición de pobreza y que ésta debería estar relacionada con el tipo de política que se desee implementar. Si se quiere –enfatisa CEPAL- atacar el problema de desnutrición entre los pobres, por ejemplo, lo más indicado es utilizar indicadores nutricionales o antropométricos. En cambio, estos indicadores serán menos apropiados que el ingreso, cuando se quiere identificar a aquellos con una menor capacidad de realizar consumo.

La utilización de la información del Censo de Población, como se dijo, permite estudiar con mayor desagregación y detalle el tema de la pobreza a través de método de NBI, por el hecho de que es posible analizar la carencia de una o más necesidades materiales básicas a un nivel de desagregación de segmento censal. Este método facilita identificar grupos objetivo hacia los cuales se orientarán las políticas de mejoramiento de sus carencias específicas. Por otro lado, el nivel de detalle que permite la información censal, facilita el diseño de políticas universales con contribuciones focalizadas, orientadas a estos grupos objetivo. Pero –conviene recordar- el método de NBI presenta dificultades para sintetizar en un solo indicador las diversas necesidades de una población, por esta razón el método sugiere la identificación de una o más carencias y enfocar las políticas de combate a la pobreza en ese sentido.

Por otro lado, el método de NBI se basa en la carencia de las necesidades materiales básicas que son definidas de acuerdo con la disponibilidad de información de forma más amplia y precisa que una declaración de ingreso del hogar. En el caso de Costa Rica, la variable sobre NBI (Trejos, 2002) fue construida considerando los siguientes componentes:

1. acceso a albergue digno, en el que se incluyen la calidad de la vivienda, el hacinamiento y el acceso a electricidad para alumbrado en la vivienda;
2. acceso a una vivienda saludable, que contempla un conjunto de variables relacionadas con infraestructura física sanitaria;
3. acceso al conocimiento, relacionado con el acceso y el logro educativo y
4. acceso a otros bienes y servicios, esto medido por características de los perceptores de ingresos de los hogares.

Los métodos utilizados para medir pobreza tienen sus ventajas y desventajas. No se trata aquí de entrar en una discusión sobre cuál método es más adecuado, sino más bien sugerir un camino por seguir que coseche resultados positivos a corto y mediano plazo. De esta manera, el desarrollo de esta ponencia orienta la discusión sobre la identificación de las carencias hacia la cual dirigir esfuerzos de combate a la pobreza. En este sentido, el enfoque del trabajo hace factible agregar dos ventajas: por un lado la posibilidad de desagregar por tratarse de información censal y, por otro, el contar con un método directo que emplea necesidades básicas con cierta amplitud, que pueden ser combinadas en forma múltiple. Se advierte, sin embargo, que por tratarse este trabajo de una exploración con información limitada, no se emplean a fondo ambas ventajas.

**Miguel Gutiérrez Saxe, 2004:181-182 “Exploración de datos censales sobre la pobreza, aproximada según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la Costa Rica actual”. En Costa Rica a la luz del Censo del 2000 (Centro Centroamericano de Población (CCP), Universidad de Costa Rica).**

## 2. La magnitud de la pobreza en

---

### **América Latina y el Caribe.**

El conocimiento de los principales procedimientos metodológicos empleados en la medición de estos fenómenos sociales (económicos, políticos y culturales) en ALC, nos permite examinar los datos sobre la magnitud y evolución de la pobreza y la indigencia en la región. Los datos agregados permiten percibir la tendencia seguida por el conjunto de los países de la región. Pero, sin duda, la información referente a cada una de las naciones resulta indispensable para precisar la evolución particular de la pobreza y la indigencia en ellas. Si bien se pueden observar tendencias generales, tales como la adopción de un modelo de crecimiento económico similar en todos los países, la drástica disminución de las funciones redistributivas cumplidas en el pasado por el estado, la persistencia de la pobreza y la insuficiente reducción de las desigualdades y, como se ha reiterado en otras ocasiones, las condiciones particulares de cada país (históricas, económicas, sociales, políticas y culturales), originan situaciones muy diversas. Los grados de desarrollo económico son desiguales, los indicadores sociales presentan significativas variaciones entre los países y las manifestaciones de la exclusión social y la pobreza muestran notables singularidades en los países o en las distintas subregiones de la ALC<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> La información sobre la pobreza y la indigencia es tomada de diversos informes elaborados por CEPAL, motivo por el cual esta se basa en las línea de pobreza (LP) y la línea de indigencia (LI).



## **Recuadro 9**

### **Índice de rezago social**

#### **Introducción**

Al tratar de medir el nivel de desarrollo de un país o una región, la primera dificultad surge en la definición misma de desarrollo. Una definición simple lo puede considerar como el avance en las condiciones de vida de la población, y puede interpretarse como mayor bienestar.

Se espera que este desarrollo y bienestar alcance a la mayoría de la población del país y a todas sus zonas geográficas. Sin embargo, por situaciones estructurales, algunas áreas y grupos alcanzan más fácilmente los beneficios del desarrollo y otros se mantienen rezagados. Existen brechas tanto geográficas como entre grupos de población. Es precisamente la identificación de esas diferencias lo que se ha tratado de medir con la definición y construcción de indicadores sociales y económicos.

En el caso de Costa Rica, diferentes indicadores han mostrado la presencia de desigualdades sociales y económicas entre áreas geográficas, con un claro beneficio de los cantones y distritos ubicados en la región Central del país y la marginación de las zonas más alejadas, cantones y distritos fronterizos y de los litorales.

En 1987, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) elaboró el índice de desarrollo social (IDS). Dicho indicador se construyó con información del Censo de Población y Vivienda de 1984 y otras variables relacionadas (MIDEPLAN, 1987). En 1998, y considerando que el IDS construido con información de 1984 estaba desactualizado, MIDEPLAN construyó un nuevo indicador con información proveniente de registros administrativos, para que pueda ser actualizado regularmente, y mostrar así los cambios que se dan en el mediano plazo (MIDEPLAN, 2001).

Al disponerse actualmente de los resultados del Censo de Población y Vivienda del año 2000, se presenta la oportunidad de calcularlo nuevamente, debido a que se dispone de información demográfica y social actualizada y con el detalle geográfico que da un censo.

#### **Objetivos**

Determinar la posición relativa de cada cantón y distrito del país en el año 2000, con respecto a su desarrollo social, a partir del Índice de rezago social.

Comparar la posición relativa de desarrollo social de los cantones del país en el año 1984 con la del año 2000, a partir del Índice de rezago social.

#### **Metodología**

##### **Denominación del indicador**

El Índice de rezago social de 1984 (IDS-84)<sup>3</sup>, se construyó con el objetivo de identificar las áreas geográficas más deprimidas, rezagadas o marginadas socialmente, de allí que las variables utilizadas estén definidas en términos de "carencias". Por ejemplo, en lugar de la tasa de alfabetización se utiliza la de analfabetismo, de manera que el valor más alto del indicador indica menos desarrollo y el más bajo más desarrollo. Siendo así, se plantea la posibilidad de cambiar el nombre del indicador, encontrándose adecuado, por su objetivo y valor numérico, denominarlo Índice de rezago social (IRS)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>De ahora en adelante se hablará del Índice de desarrollo social de 1984, debido a que la información utilizada corresponde a ese año.

## Ámbitos por considerar

Son múltiples los aspectos que pueden relacionarse con el nivel de desarrollo social de una zona o área geográfica: culturales, ambientales, educativos, económicos y de salud, entre otros. Sin embargo, la definición de los aspectos y variables por considerar en la construcción de un indicador sintético depende de las posibilidades de medición que tengan y la disponibilidad de la información. Teniendo en cuenta estas limitaciones, la metodología utilizada contempla tres ámbitos o dimensiones:

### 1) Educación

Un mayor nivel de educación capacita a los individuos para una participación plena y un mejor desempeño en la sociedad en diversas áreas y produce consecuentemente un desarrollo social; asimismo, refleja el grado de acceso que ha tenido el individuo, durante su vida escolar (7 a los 25 años) al sistema educativo.

Se considera que los indicadores de educación disponibles en el censo, que reflejan de manera más clara el rezago en este ámbito son:

- a. El analfabetismo, expresado como el porcentaje de población de 10 años o más que no sabe leer ni escribir.
- b. La imposibilidad de acceder a la educación secundaria, expresado como el porcentaje de población de 12 años o más con primaria o menos, es decir, que sólo completó la primaria, cursó algún año de este nivel o no tiene ningún grado de escolaridad.

### 2) Vivienda

Son varios los factores que podrían considerarse para aproximar esta dimensión, y en aras de mantener la comparabilidad con el IDS-1984, se mantienen los siguientes:

- a. Porcentajes de vivienda en mal y regular estado: según los censos de 1984 y 2000, una vivienda en buen estado es aquella en que los materiales de al menos dos de sus componentes –piso, paredes y techo– no presentan fisuras o deterioro. De lo contrario, se considera que la vivienda no es adecuada. Por lo tanto, el indicador de rezago para este aspecto se define como el porcentaje de viviendas en mal o regular estado.
- b. Porcentajes de viviendas sin electricidad: disponer de electricidad es un aspecto básico para la satisfacción de necesidades, principalmente en nuestro país, donde la electricidad es la principal fuente de energía utilizada para cocinar. Además, no disponer de ella excluye a la población al acceso a medios modernos de comunicación y al disfrute de bienes culturales (CONAPO;
- c. Porcentaje de viviendas sin agua intradomiciliaria: la falta de agua entubada dentro de la vivienda es un factor que afecta la salud de sus residentes, por los riesgos de contaminación que involucra su almacenamiento y acarreo, además del trabajo que implica para la familia abastecerse del líquido vital (CONAPO, 2002). Se considera que la vivienda no tiene agua intradomiciliaria si no dispone de tubería dentro de la vivienda, y en caso del censo de 1984, si no dispone de cañería sólo para esta vivienda.

<sup>4</sup> Una opción habría sido invertir el indicador, de manera que a mayor valor mayor desarrollo social. Sin embargo, siendo el interés principal destacar las áreas menos favorecidas, se considera mantener el indicador en términos carenciales, de manera que un valor alto indique prioridad en atención.

### 3) La salud

La salud es uno de los factores determinantes del bienestar y una mejor calidad de vida. Sin embargo, es también uno de los aspectos más difíciles de aproximar con la información disponible en un censo. Por ello, el IDS desarrollado por MIDEPLAN en 1987, incluyó para este ámbito información de otras fuentes: la talla-edad tomada del censo de talla de los niños que cursaban primer grado, efectuado por el Ministerio de Salud en todas las escuelas del país, y la distancia (medida en minutos promedio) del segmento censal al centro de salud más cercano. Para el primer caso, en esta oportunidad se utiliza la información del censo de talla efectuado en 1987. En el caso de la distancia a los centros de salud, en 1984 se utilizó la información proveniente de una boleta adicional aplicada por los supervisores del censo para cada segmento censal. Para el año 2000, se utilizó una estimación obtenida a partir de la distancia lineal del punto más poblado de cada segmento, al centro de salud más cercano, utilizando información georeferenciada (Rosero & Güell, 1999).

Las siguientes son las variables disponibles y que se consideraron pertinentes para medir las diferencias entre zonas, con respecto al acceso de la población a una buena salud física:

- a. Porcentaje de población no asegurada.
- b. El acceso a atención médica, considerando como el tiempo promedio de viaje del segmento a la clínica o centro de salud más cercano.
- c. Porcentaje de niños de primer grado con una relación talla-edad inferior a la normativa.

En el siguiente diagrama se muestran las variables en forma resumida.

Dimensión	Variables
Educativa	Porcentaje de población de 10 años o más analfabeta Porcentaje de población de 12 años con primaria o menos
Vivienda	Porcentaje de viviendas en regular y mal estado Porcentaje de viviendas sin agua intradomiciliaria Porcentaje de viviendas sin electricidad
Salud	Porcentaje de población sin seguro social Porcentaje de población de 7 años con relación talla-edad menor de la normativa. Minutos promedio de cada segmento censal al centro de salud más cercano

### Método de selección de las variables

Sin embargo, estas fueron excluidas del análisis debido a que el estudio de las correlaciones simples y un examen de factores, determinaron que éstas aportaban poco a la explicación del fenómeno.

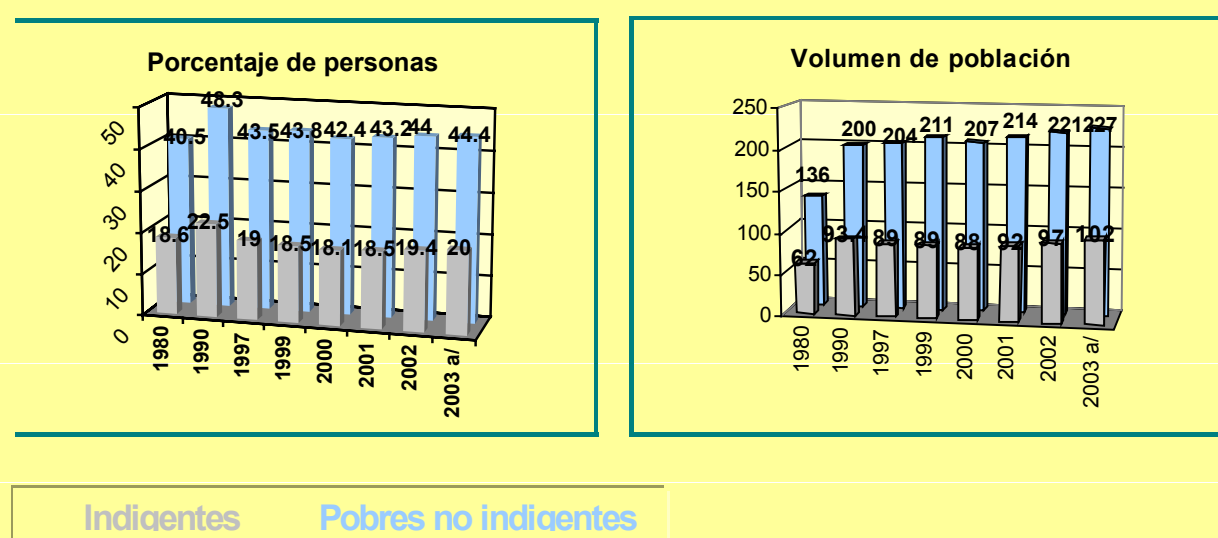
Como método de exploración, tanto para 1984 como para el 2000, se utilizó el análisis de factores con extracción por componentes principales, el que agrupó las ocho variables en un solo componente que explica el 60% de la variancia acumulada. A nivel cantonal el análisis de factores identifica también un solo componente o factor.

Debe mencionarse que se observó que las variables talla-edad y Porcentaje de población no asegurada, han perdido importancia, con respecto a 1984, en la explicación de las diferencias por área geográfica, pero siguen discriminando y correlacionando significativamente con las otras variables consideradas y con el Índice final.

María Elena González, 2004:4-8 "Índice de Rezago Social." En Costa Rica a la luz del Censo 2000 (Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, 2004)

En cuanto a los datos agregados, en la figura 4 se incluyen la información correspondiente a la evolución de la pobreza y la indigencia en la región, tanto en términos porcentuales como en cuanto al número de personas viviendo en esas condiciones. Dos aspectos importantes se desprenden del análisis de esta información. Por una parte, la persistencia de un problema muy significativo, el cual no es posible ocultar detrás de las visiones más optimistas en relación con el desempeño de la economía y sus impactos en el desarrollo social. El salto más importante en el

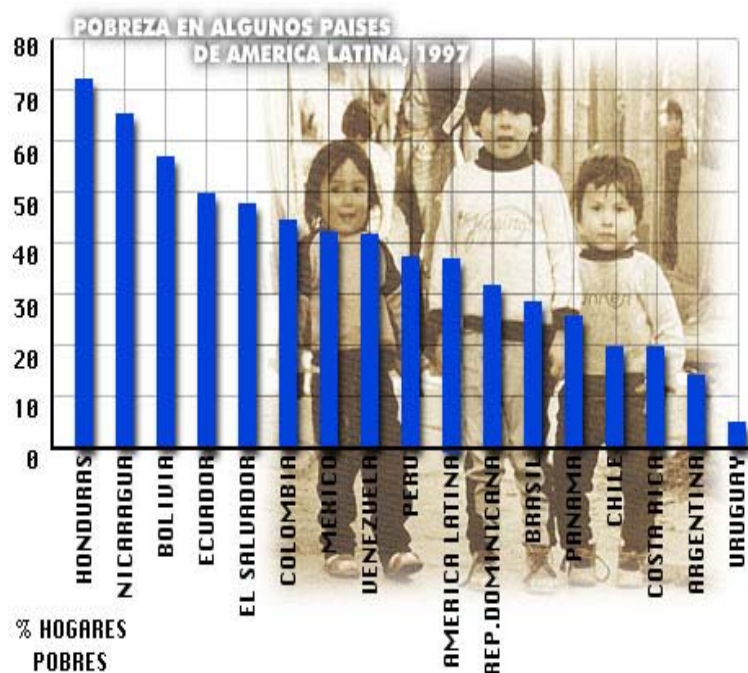
**Figura 7: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA**



porcentaje de la población pobre e indigente, en términos absolutos y relativos, se presenta entre 1980 y 1990, período en el cual se introducen las reformas económicas y se lleva a cabo la conocida como la primera generación de reformas del estado en la región. En ese decenio el porcentaje de pobres pasa del 40,5% al 48,3% y el de indigentes del 18,6% al 22,5%. En cuanto al volumen de la población en esas condiciones, el número de personas pobres se eleva de 136 a 200 millones (64 millones más) y los indigentes pasan de 63 a 93 millones (30 millones más). A partir de ese momento surge una tendencia a la disminución de la pobreza, en términos porcentuales, no así en cuanto al número de pobres, cuyo punto de quiebre se encuentra en el año 2000. En ese momento, aunque los porcentajes son aún más elevados que los existentes dos decenios atrás, en relación con el año 1990 hay un descenso en el porcentaje de las personas en condición de pobreza e indigencia del 5,8% y en la indigencia de un 4,4%. En el número de indigentes ocurre, asimismo, una reducción de 5 millones; pero no así en el número de pobres, que a pesar de haber disminuido en comparación al año anterior (1999), suman 7 millones más que en el año 1990 y 71 millones más que en 1980. A partir del año 2001 se origina una nueva tendencia al incremento porcentual y absoluto en la pobreza y, sobre todo, en la pobreza extrema (indigencia). Según estos datos el porcentaje de personas indigentes llegaría a ser de un 20% de la población en el 2003 y la pobreza sería de un 44,4%; en cuanto al número de indigentes se pasaría de 88 millones en el 2000 a 102 millones en 2003. El porcentaje de la pobreza se incrementa y asciende al 44,4% en 2003 (1,9% más que en el 2000), y la magnitud pasa de 207 millones en el 2000 a 227 millones en 2003 (20 millones más de personas en condición de pobreza). La evolución seguida por la pobreza y la indigencia en la región a lo largo de 23 años, expresa la dura realidad social prevaleciente en ella: en este período, el número total de personas pobres se ha incrementado en 91 millones y el de indigentes – personas en condición de pobreza extrema- en 40 millones.

Por otra parte, la información reafirma las limitaciones del modelo de crecimiento económico, implantado en estos países en la década de los años 80, para dar respuestas efectivas a estos problemas, sufridos por muchos millones de habitantes de ALC. Los datos evidencian la permanencia de uno de los principal focos de iniquidad, cuya superación, en un contexto de continuidad de las desigualdades sociales, no pareciera encontrar respuestas efectivas en el marco de las reglas del juego establecidas para normar el funcionamiento del estado y sus relaciones con la economía y la sociedad. Es claro que el crecimiento económico, por si sólo, no es suficiente para lograr una reducción sensible en los niveles de pobreza que afectan hoy a AL:. El impacto del encogimiento del estado, la apertura indiscriminada de la economía, la flexibilización o desregulación del mercado laboral, el rompimiento de las cadenas productivas y la escisión de las economías en un sector dinámico, vinculado al mercado internacional por la vía de las crecientes exportaciones, y un sector desvinculado de esos procesos, con pocas oportunidades para encadenarse con los conglomerados de mayor dinamismo y con limitadas posibilidades de competir con los bienes y servicios que ingresan sin restricciones a las economías locales, se expresa en el desempleo, la precariedad laboral y en las dificultades enfrentadas por amplios grupos de la población en la generación de los ingresos necesarios para su subsistencia y en el acceso a servicios esenciales para lograr la superación de la pobreza, como la educación y la salud.

En los cuadros 11 y 12, se presentan los datos correspondientes a la magnitud y evolución de la pobreza y la indigencia, en millones de personas y en porcentajes, durante el período 1980-2002, en las áreas rurales y urbanas de la región. Es muy relevante, en relación con estos datos, la alta concentración de personas en condición de pobreza e indigencia asentada en los espacios urbanos de la región. El número de pobres urbanos tiende a crecer en el período 1980-2002 y casi duplica la cantidad de personas en condición de pobreza ubicada en los espacios rurales: 146,7 millones de pobres urbanos y 74,8 millones de pobres rurales.



<http://www.uniceflac.org/images/c1p.jpg>

En cuanto a la indigencia, si bien no se presentan diferencias tan marcadas, siempre hay un número mayor de indigentes en los espacios urbanos (51,6 millones) que en las áreas rurales (45,8). Existen diversos estudios sobre esta situación, de acuerdo con los cuales la disminución de la pobreza rural no es el resultado de la efectividad de los programas ejecutados en

**Cuadro 16: AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE E INDIGENTE, a/  
1980-2002**

	Millones de personas					
	Pobres b/			Indigentes c/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
<b>1980</b>	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
<b>1990</b>	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
<b>1997</b>	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
<b>1999</b>	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
<b>2000</b>	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
<b>2001</b>	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
<b>2002</b>	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití

b/ Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia

c/ Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Cuadro 17: AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA E INDIGENCIA, a/ 1980-2002						
	Porcentaje de personas					
	Pobres b/			Indigentes c/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
<b>1980</b>	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
<b>1990</b>	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
<b>1997</b>	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
<b>1999</b>	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
<b>2000</b>	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
<b>2001</b>	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
<b>2002</b>	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití

b/ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia

c/ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

esos espacios, sino que, en gran medida, este cambio se explica por las crecientes migraciones rural-urbanas originadas como consecuencia del deterioro de las condiciones productivas, las oportunidades y las posibilidades de generar ingresos y tener una vida decorosa, sufridas por numerosas familias rurales asentadas en espacios en franco declive económico y social. ( De Janvry y Sadoulet, 1999). En términos porcentuales, las diferencias entre las áreas urbanas y rurales muestran una distancia abrumadoramente mayor de personas en condición de pobreza e indigencia en los espacios rurales. Esto expresa el menoscabo en la calidad de vida de quienes aún permanecen en esos territorios: el 61,8% de los habitantes rurales de ALC están ubicados por debajo de la línea de pobreza y un 37,9% por debajo de la línea de indigencia. Estos datos son muy reveladores de las profundas iniquidades extendidas por diversos territorios rurales de la región, con las características heterogeneidades existentes entre los países y al interior de ellos, entre espacios rurales con un potencial de desarrollo y bienestar mayor y otros con condiciones adversas desde el punto de vista económico, social y ambiental (Mora, 2004). En los cuadros 13 y 14, se presenta la información sobre la evolución



de la pobreza y la indigencia en 18 países de ALC. Estos datos permiten apreciar que, sin dejar de lado las heterogeneidades características del desarrollo económico y social de la región, la concentración relativa de la pobreza y la indigencia en las áreas rurales de la región es una tendencia generalizada. Así, por ejemplo, en la Bolivia rural en 2002 había un **79,2%** de la población ubicada bajo la línea de pobreza y un **52%** en las áreas urbanas; bajo la línea de indigencia había un **21,3** en los espacios urbanos y un **62,9%** en los rurales. En México, por su parte, el porcentaje de la población ubicada bajo la línea de pobreza en las zonas rurales, en el mismo año, fue de un **51,2%** y en las urbanas del **32,2%**; bajo la línea de indigencia se encontraba el **21,9%** de la población rural y el **6,9%** de la urbana. En Honduras y Nicaragua, el porcentaje de la población situada por debajo de la línea de pobreza, en los espacios rurales, alcanza al **86,1%** en el primero y al **76,9%** en el segundo. En Paraguay y Perú los porcentajes son del **73,6%** y el **78,4%**, respectivamente; y con porcentajes de personas en el segundo. La magnitud de la pobreza y la indigencia persistente en la región, pese a los esfuerzos desplegados por tratar de disminuir esos porcentajes, evidencian la necesidad de multiplicar las energías colocadas en esa dirección, la insuficiencia de las acciones emprendidas y, sobre todo, la indispensable relocalización del foco de atención del problema, de tal manera que se atiendan las causas de estos fenómenos y no únicamente las consecuencias originadas con el patrón excluyente de crecimiento económico, instaurado hace un poco más de dos decenios en la región.

Cuadro 18: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MAGNITUD DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2002 (En porcentajes)											
País	Año	Población bajo la línea de pobreza a/					Población bajo la línea de indigencia				
		Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurales
			Total	Área metropolitana	Demás zonas urbanas			Total	Área metropolitana	Demás zonas urbanas	
Argentina	1990	...	...	21.2	...	...	...	...	5.2	...	...
	1994	...	16.1	13.2	21.2	...	...	3.4	2.6	4.9	...
	1997	...	...	17.8	...	...	...	...	4.8	...	...
	1999	...	23.7	19.7	28.5	...	...	6.7	4.8	8.8	...
	2000	...	45.4	41.5	49.6	...	...	20.9	18.6	23.3	...
Bolivia	1989	...	53.1	...	...	...	...	23.2	...	...	...
	1994	...	51.6	...	...	...	...	19.8	...	...	...
	1997	...	52.3	...	...	...	...	22.6	...	...	...
	1999	60.6	48.7	45.0	63.9	80.7	36.5	19.8	17.5	29.0	64.7
	2002	62.4	52.0	48.0	58.2	79.2	37.1	21.3	18.8	25.0	62.9
Brasil	1990	48.0	41.2	...	...	70.6	23.4	16.7	...	...	46.1
	1993	45.3	40.3	...	...	63.0	20.2	15.0	...	...	38.8
	1996	35.8	30.6	...	...	55.6	13.9	9.6	...	...	30.2
	1999	37.5	32.9	...	...	55.3	12.9	9.3	...	...	27.1
	2001	37.5	34.1	...	...	55.2	13.2	10.4	...	...	28.0
Chile	1990	38.6	38.4	32.1	42.0	39.5	12.9	12.4	9.3	13.9	15.2
	1994	27.5	26.9	18.5	33.2	30.9	7.6	7.1	4.2	9.3	9.8
	1996	23.2	21.8	13.6	27.6	30.6	5.7	5.0	2.4	6.9	9.4
	1999	21.7	20.7	15.4	22.5	27.6	5.6	5.1	3.5	5.5	8.7
	2000	20.6	20.1	14.5	23.5	23.8	5.7	5.3	4.0	6.0	8.3
Colombia	1991	56.1	52.7	...	...	60.7	26.1	20.0	...	...	34.3
	1994	52.5	45.4	37.6	48.2	62.4	28.5	18.6	13.6	20.4	42.5
	1997	50.9	45.0	33.5	48.9	60.1	23.5	17.2	11.3	19.1	33.4
	1999	54.9	50.6	43.1	53.1	61.8	28.8	21.9	19.6	22.7	34.6
	2002	...	50.6	39.8	53.8	...	...	23.7	17.1	25.7	...
Costa Rica	1990	26.2	24.8	22.7	27.7	27.3	9.8	6.4	4.9	8.4	12.5
	1994	23.1	20.7	19.1	22.7	25.0	8.0	5.7	4.6	7.1	9.7
	1997	22.5	19.3	18.8	20.1	24.8	7.8	5.5	5.7	5.3	9.6
	1999	20.3	18.1	17.5	18.7	22.3	7.8	5.4	4.3	6.5	9.8
	2002	20.3	17.5	16.8	18.0	24.3	8.2	5.5	5.5	5.6	12.0
Ecuador	1990	...	62.1	...	...	...	...	26.2	...	...	...
	1994	...	57.9	...	...	...	...	25.5	...	...	...
	1997	...	56.2	...	...	...	...	22.2	...	...	...
	1999	...	63.6	...	...	...	...	31.3	...	...	...
	2002	...	49.0	...	...	...	...	19.4	...	...	...
El Salvador	1995	54.2	45.8	34.7	55.1	64.4	21.7	14.9	8.8	20.1	29.9
	1997	55.5	44.4	29.8	56.6	69.4	23.3	14.8	6.3	21.9	33.9
	1999	49.8	38.7	29.8	48.7	65.1	21.9	13.0	7.7	19.0	34.3

Cuadro 18: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MAGNITUD DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2002											
(En porcentajes)											
	2001	48.8	39.4	32.1	47.7	62.4	22.1	14.3	9.9	19.2	33.3
Guatemala	1998	61.1	49.1	...	...	69.0	31.6	16.0	...	...	41.8
	2002	59.9	44.3	...	...	67.8	30.3	17.0	...	...	37.2
Honduras	1990	80.5	69.8	59.2	74.4	88.0	60.6	43.2	30.3	48.9	72.8
	1994	77.9	74.5	68.7	80.4	80.5	53.9	46.0	38.3	53.7	59.8
	1997	79.1	72.6	68.0	77.2	84.2	54.4	41.5	35.5	48.6	64.0
	1999	79.7	71.7	64.4	78.8	86.3	56.8	42.9	33.7	51.9	68.0
	2002	77.3	66.7	56.9	74.4	86.1	54.4	36.5	25.1	45.3	69.5
México	1989	47.8	42.1	...	...	57.0	18.8	13.1	...	...	27.9
	1994	45.1	36.8	...	...	56.5	16.8	9.0	...	...	27.5
	1996	52.1	45.1	...	...	62.5	21.3	13.8	...	...	32.4
	1998	46.9	38.9	...	...	58.5	18.5	9.7	...	...	31.1
	2000	41.1	32.3	...	...	54.7	15.2	6.6	...	...	28.5
	2002	39.4	32.2	...	...	51.2	12.6	6.9	...	...	21.9
Nicaragua	1993	73.6	66.3	58.3	73.0	82.7	48.4	36.8	29.5	43.0	62.8
	1998	57.0	68.9	68.9	64.0	77.0	44.6	33.9	25.8	39.5	57.5
	2001	63.8	50.8	50.8	72.0	76.9	42.3	24.3	24.3	38.9	54.9
Panañá	1991	...	39.6	37.9	45.9	...	...	16.0	15.5	18.2	...
	1994	...	30.8	28.3	41.2	...	...	11.4	9.7	18.1	...
	1997	...	29.7	27.9	37.3	...	...	10.7	9.9	13.8	...
	1999	...	25.8	24.2	32.5	...	...	8.1	7.5	10.6	...
	2002	34.0	25.3	...	...	48.5	17.4	8.9	...	...	31.5
Paraguay	1990	...	...	42.2	...	...	...	...	12.7	...	...
	1994	...	49.9	42.2	59.3	...	...	18.8	12.8	26.1	...
	1996	...	46.3	39.2	55.9	...	...	16.3	9.8	25.2	...
	1999	60.6	49.0	39.5	61.3	73.9	33.9	17.4	9.2	28.0	52.8
	2001	61.0	50.1	42.7	59.1	73.6	33.2	184.0	10.4	28.1	50.3
Perú	1997	47.6	33.7	...	...	72.7	25.1	9.9	...	...	52.7
	1999	48.6	36.1	...	...	72.5	22.4	9.3	...	...	47.3
	2001 c/	54.8	42.0	...	...	78.4	24.4	9.9	...	...	51.3
República Dominicana	2000	46.9	42.3	...	...	52.2	22.1	18.5	...	...	28.7
	2002	44.9	41.9	...	...	50.7	20.3	17.1	...	...	26.3
Uruguay	1990	...	17.8	11.2	24.3	...	...	3.4	1.8	5.0	...
	1994	...	9.7	7.5	11.8	...	...	1.9	1.5	2.2	...
	1997	...	9.5	8.6	10.3	...	...	1.7	1.5	1.8	...
	1999	...	9.4	9.8	9.0	...	...	1.8	1.9	1.6	...
	2002	...	15.4	15.1	15.8	...	...	2.5	2.7	2.2	...
Venezuela b/	1990	40.0	38.8	28.8	41.4	46.5	14.6	13.3	7.9	14.7	21.7
	1994	48.7	47.1	25.8	52.0	55.6	19.2	17.1	6.1	19.6	28.3
	1997	48.1	...	...	...	...	20.5	...	...	...	...
	1999	49.4	...	...	...	...	21.7	...	...	...	...

Cuadro 18: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MAGNITUD DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1990-2002 (En porcentajes)											
	2002	48.6	...	...	...	...	22.2	...	...	...	...
América Latina d/	1990	48.3	41.4	...	...	65.4	22.5	15.3	...	...	40.4
	1994	45.7	38.7	...	...	65.1	20.8	13.6	...	...	40.8
	1997	43.5	36.5	...	...	63.0	19.0	12.3	...	...	37.6
	1999	43.8	37.1	...	...	63.7	18.5	11.9	...	...	38.3
	2000	42.5	35.9	...	...	62.5	18.1	11.7	...	...	37.8
	2001	43.2	37.0	...	...	62.3	18.5	12.2	...	...	38.0
	2002	44.0	38.4	...	...	61.8	19.4	13.5	...	...	37.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

b/ a partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano - rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional

c/ Cifras del Instituto de Estadística e Información (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. De acuerdo con el INEI, las nuevas cifras presentan sobrestimación relativa, respecto a la metodología anterior de 25% en la pobreza y de 10% en la indigencia.

d/ Estimación para 19 países de la región.

Cuadro 19: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2001/2002 a/ (En porcentajes)									
País	AÑO	Hogares y población bajo la:							
		Línea de pobreza b/				Línea de indigencia			
		H				H			
		Hogares	Población	PG	FGT2	Hogares	Población	PG	FGT2
Argentina c/	1990	16,2	21,2	7,2	3,4	3,5	5,2	1,6	0,8
	1997	13,1	17,8	6,2	3,1	3,3	4,8	1,5	0,7
	1999	13,1	19,7	6,8	3,3	3,1	4,8	1,4	0,7
	2002	31,6	41,5	19,1	11,5	12,0	18,6	7,5	4,1
Bolivia	1989 d/	48,9	52,6	24,5	15,0	21,9	23,0	9,7	6,1
	1997	56,7	62,1	33,6	22,8	32,7	37,2	18,6	12,1
	1999	54,7	60,6	33,9	24,1	32,5	36,4	20,3	14,7
	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
Brasil	1990	41,4	48,0	23,5	14,7	18,3	23,4	9,7	5,5
	1996	28,6	35,8	16,7	10,4	10,5	13,9	6,2	4,0
	1999	29,9	37,5	17,0	10,2	9,6	12,9	5,3	3,3
	2001	29,9	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
Chile	1990	33,3	38,6	14,8	7,9	10,6	12,9	4,3	2,3
	1996	19,7	23,2	7,8	3,8	4,9	5,7	1,9	1,1
	2000	16,6	20,6	7,1	3,7	4,6	5,7	2,1	1,2
Colombia	1994	47,3	52,5	26,6	17,5	25,0	28,5	13,8	9,1
	1997	44,9	50,9	22,9	13,8	20,1	23,5	9,7	5,8
	1999	48,7	54,9	25,6	15,7	23,2	26,8	11,2	6,9
	2002 e/	44,6	50,6	24,1	15,0	20,7	23,7	10,0	6,3
Costa Rica	1990	23,6	26,3	10,7	6,5	10,0	10,1	4,8	3,4
	1997	20,2	22,5	8,5	4,9	7,3	7,8	3,5	2,3
	1999	18,2	20,3	8,1	4,8	7,5	7,8	3,5	2,3
	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
Ecuador e/	1990	55,8	62,1	27,6	15,8	22,6	26,2	9,2	4,9
	1997	49,8	56,2	23,9	13,5	18,6	22,2	7,7	4,1
	1999	58,0	63,5	30,1	18,2	27,2	31,3	11,5	6,3
	2002	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7

Cuadro 19: AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE POBREZA E INDIGENCIA, 1990-2001/2002 a/									
(En porcentajes)									
El Salvador	1995	47,6	54,2	24,0	14,3	18,2	21,7	9,1	5,6
	1997	48,0	55,5	24,4	13,9	18,5	23,3	8,3	4,0
	1999	43,5	49,8	22,9	14,0	18,3	21,9	9,4	5,8
	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
Guatemala	1989	63,0	69,4	35,9	23,1	36,7	42,0	18,5	11,2
	1998	53,5	61,1	27,3	15,4	26,1	31,6	10,7	5,1
	2002	52,3	59,9	26,4	14,8	26,3	30,3	10,1	4,9
Honduras	1990	75,2	80,8	50,2	35,9	53,9	60,9	31,5	20,2
	1997	73,8	79,1	45,6	30,8	48,3	54,4	25,4	15,4
	1999	74,3	79,7	47,4	32,9	50,6	56,8	27,9	17,5
	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
México	1989	39,0	47,7	18,7	9,9	14,0	18,7	5,9	2,7
	1996	43,4	52,9	21,8	11,7	15,6	22,0	7,1	3,3
	2000	33,3	41,1	15,8	8,1	10,7	15,2	4,7	2,1
	2002	31,8	39,4	13,9	6,7	9,1	12,6	3,5	1,4
Nicaragua	1993	68,1	73,6	41,9	29,3	43,2	48,4	24,3	16,2
	1998	65,1	69,9	39,4	27,3	40,1	44,6	22,6	15,1
	2001	62,9	69,4	36,9	24,3	36,3	42,4	19,0	11,7
Panamá e/	1991	33,6	39,9	17,9	10,9	13,9	16,2	7,3	4,7
	1997	24,6	29,7	12,1	6,9	8,6	10,7	4,3	2,5
	1999	20,8	25,7	9,9	5,4	6,6	8,1	3,1	1,8
	2002	21,4	25,3	10,0	5,6	8,0	8,9	3,3	1,8
Paraguay	1990 f/	36,8	43,2	16,1	8,0	10,4	13,1	3,6	1,5
	1996 e/	39,6	46,3	18,5	9,8	13,0	16,3	5,0	2,4
	1999	51,7	60,6	30,2	19,0	26,0	33,8	14,5	8,5
	2001	52,0	61,0	30,3	19,5	26,5	33,2	15,4	9,6
Perú	1997	40,5	47,6	20,8	12,0	20,4	25,1	10,1	5,7
	1999	42,3	48,6	20,6	11,7	18,7	22,4	9,2	5,1
	2001 g/	46,8	54,8	...	...	20,1	24,4	...	...
República Dominicana	2000	43,0	46,9	22,1	13,9	20,6	22,1	10,1	6,7
	2002	40,9	44,9	20,5	12,9	18,6	20,3	9,3	6,3
Uruguay e/	1990	11,8	17,9	5,3	2,4	2,0	3,4	0,9	0,4
	1997	5,7	9,5	2,8	1,2	0,9	1,7	0,5	0,2
	1999	5,6	9,4	2,7	1,2	0,9	1,8	0,4	0,2
	2002	9,3	15,4	4,5	1,9	1,3	2,5	0,6	0,2
Venezuela	1990	34,2	39,8	15,7	8,5	11,8	14,4	5,0	2,4
	1997	42,3	48,0	21,0	12,0	17,1	20,5	7,4	3,8
	1999	44,0	49,4	22,6	13,7	19,4	21,7	9,7	5,5
	2002	43,3	48,6	22,1	13,4	19,7	22,2	9,3	5,7
América Latina h/	1990	41,0	48,3	...	...	17,7	22,5	...	...
	1997	35,5	43,5	...	...	14,4	19,0	...	...
	1999	35,3	43,8	...	...	13,9	18,5	...	...
	2000	34,5	42,5	...	...	13,8	18,1	...	...
	2001	35,0	43,2	...	...	13,9	18,5	...	...
	2002	36,1	44,0	...	...	14,6	19,4	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ Para la definición de cada indicador, véase el recuadro 1.2. Los índices PG y FGT2 están calculados en base a la distribución de la población pobre.

b/ Incluye a los hogares (personas) en situación de indigencia o en extrema pobreza

c/ Gran Buenos Aires

d/ Ocho capitales departamentales más la ciudad de El Alto

e/ Área urbana

f/ Área metropolitana de Asunción

g/ Cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. De acuerdo con el INEI, las nuevas cifras presentan una sobreestimación relativa, respecto a la metodología anterior, del 25% en la pobreza y del 10% en la indigencia.

h/ Estimación para 18 países de la región más Haití

## Preguntas para la autoevaluación

---

1. ¿Cuáles considera usted son los factores causales más relevantes de las desigualdades sociales prevalecientes en América Latina y el Caribe y cuáles sus principales consecuencias?
2. ¿Qué es la exclusión social y cuáles son sus dimensiones más sobresalientes?
3. ¿Cuáles son las principales características de los métodos directos e indirectos empleados para la medición de la pobreza en América Latina y el Caribe y en que se diferencian unos de otros?
4. El número de personas en condición de pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe es muy elevado y la persistencia de esta situación limita las posibilidades del desarrollo humano en la región, ¿existen condiciones apropiadas en el contexto económico y político regional para lograr cambios sustanciales en esta situación? ¿Cuáles son esas condiciones?
5. ¿Cuál es la magnitud y la evolución de la pobreza y la indigencia en su país, cuáles han sido los factores condicionantes más significativos de esa situación y cómo la compara con las tendencias seguidas por este fenómeno social en la región?

## Capítulo III

---

### **Democracia, exclusión social y ciudadanía en América Latina y el Caribe**

## Objetivos:

---

- A) Que el lector esté en capacidad de analizar la evolución de la democracia en la región y determinar las limitaciones establecidas para su desarrollo, como resultado de la persistencia de las desigualdades, la exclusión social y la pobreza.
- B) Que el lector alcance una comprensión más amplia e integral del concepto de ciudadanía y cuente con los instrumentos necesarios para examinar su desenvolvimiento en ALC y las condiciones requeridas para la construcción de ciudadanía en la región.



## 1. Democracia, desigualdad y pobreza.

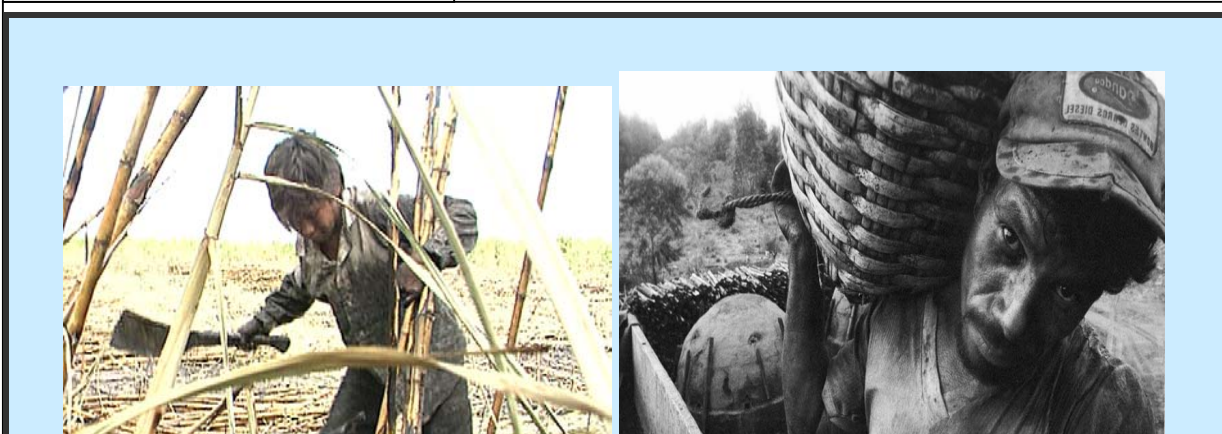
Un aspecto muy relevante del desarrollo político de ALC es el generalizado retorno a la democracia electoral, luego de un período de autoritarismo, extendido por muchos de los países de la región. Durante la década de 1970, sólo se mantenían tres regímenes democráticos en la región: Costa Rica, Colombia y Venezuela. En el plano externo a la región, la conformación de un mundo bipolar y la presencia de la guerra fría, con sus manifestaciones calientes en varios de estos países, contribuyen a la polarización social en sus diversas dimensiones, el ascenso de los movimientos sociales y políticos, reformistas y revolucionarios, y la formación de coaliciones hegemónicas, cuyo eje es una sólida alianza entre algunos dirigentes estatales, los ejércitos y las cúpulas más conservadoras de los sectores corporativos vinculados, entre otras, a actividades tales como la industria, la agricultura, el comercio y los transportes. En ese marco político signado por la confrontación y la puja política por definir una ruta por la cual avanzar en la modernización y la superación de los desequilibrios sociales extendidos por toda la región, se entronizan los estados burocrático autoritarios, como los denominara en su momento O'Donnell (1975),<sup>40</sup> cuyo carácter excluyente lleva a reprimir o eliminar a partidos políticos, y políticos, de

<sup>40</sup> Según Oszlack, los Estados Burocrático-Autoritarios (BA), "Surgen por lo general en momentos de fuerte activación política de los sectores populares, percibida por otros sectores como una amenaza a la supervivencia del modo de organización social vigente. Tal activación se corresponde a veces con la intensificación de la guerrilla y el terrorismo y con diversas manifestaciones de crisis económica, síntoma a su vez de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de capital. Los BA son entonces, esencialmente, sistemas de exclusión política y económica, en tanto intentan -mediante la represión y el control corporativo- desactivar políticamente al sector popular y sus aliados, al tiempo que reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector. Pretenden así resolver la situación de inestabilidad e incertidumbre que precede a su implantación, restableciendo un orden compatible con los patrones de acumulación de un capitalismo periférico y dependiente. Tal 'misión' justifica una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal. Desde el punto de vista de la interdependencia jerárquica, se verifica una fuerte tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas. Es probable que bajo este tipo de regímenes la relación entre estructura de autoridad formal y real alcance máxima correspondencia. En parte, ello se explica por el hecho de que generalmente, la cúpula del estado es controlada por la corporación militar, la que intenta trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional. Dado el carácter autoritario del régimen, todo el andamiaje de políticas estatales se subordina a actas institucionales y medidas de excepción, que procuran 'flexibilizar' e incrementar los poderes del

los más diversos signos ideológicos, salvo aquellos en los cuales encuentran respaldo, y a la reducción a su mínima expresión de la activa sociedad civil del período previo a su instauración. Hoy, en la gran mayoría de los países de ALC, los regímenes políticos son democráticos no obstante, como apunta O'Donnell, la calidad de esas democracias varía de manera muy importante.(2003). De acuerdo con el recuento hecho por este autor en 2003, desde la década de 1980 únicamente se habían presentado tres interrupciones en las democracias de la región; una de ellas cuando Fujimori cerró el Congreso en el Perú en 1992; la segunda en Paraguay en 1995; y, la tercera en Ecuador en 2000. “Pero estas tres interrupciones – señala O'Donnell- han sido revertidas y estos países han vuelto a su condición de regímenes democráticos. Además, desde 1980 ha habido setenta elecciones nacionales, de las cuales diecisiete la comunidad internacional consideró que tenían problemas, aunque solamente en dos -la República Dominicana en el 94 y Perú en el 2000- se consideró, generalmente, que habían afectado la condición democrática de estos países. Es interesante anotar que de estas diecisiete elecciones con problemas serios, quince ocurrieron entre 1980 y 1990 y sólo dos entre 1991 y 2002. En este sentido parece claro que estamos progresando en cuanto a la calidad y competitividad de nuestras elecciones. En consecuencia, en América Latina hoy se puede decir que las elecciones son generalmente consideradas como el único método aceptable para acceder al gobierno” (O'Donnell, 2003). Desde la perspectiva electoral no cabe duda de los progresos conseguidos en el desarrollo democrático de ALC. Sin embargo, estas democracias, con contadas excepciones, siguen siendo muy frágiles. La herencia de los gobiernos autoritarios, en cuanto a la desactivación o dispersión de la sociedad

---

estado para producir una ‘regeneración’ o ‘reconstrucción’ de la sociedad civil. Ello hace legítima, a la luz de su ‘misión’, la aplicación de normas que pasan por alto estatutos, procedimientos y hasta garantías constitucionales. La *raison d'Etat* puede invocarse para someter prácticamente cualquier área de la actividad social a las exigencias derivadas de la restauración del orden. Y esa capacidad se ve respaldada por el monopolio –y sobre todo, por la efectiva posibilidad de empleo- de medios de coerción que en tales circunstancias adquieren un peso extraordinario dentro del conjunto de instrumentos del estado. Con este respaldo, cobre vigencia un estilo de decisión autoritario e inflexible, asociado a menudo con la aplicación de políticas inusualmente drásticas” (Oszlack, s.f.e.:19. <http://www.top.org.ar/publicac.htm>)

**Recuadro 10: Trabajo forzoso**


[http://www.oit.org.pe/portal/images/Contenido/fl\\_09\\_brazil\\_miner.jpg](http://www.oit.org.pe/portal/images/Contenido/fl_09_brazil_miner.jpg)

[http://www.oit.org.pe/portal/images/Contenido/fl\\_07\\_bolivia\\_child\\_sugar\\_cane\\_cutter.jpg](http://www.oit.org.pe/portal/images/Contenido/fl_07_bolivia_child_sugar_cane_cutter.jpg)

civil y en relación con la permanencia de coaliciones hegemónicas relativamente cerradas en la conducción de los procesos políticos<sup>41</sup>, reafirma la concentración del poder, la orientación de los procesos de crecimiento económico con un marcado carácter excluyente y la ausencia de políticas eficaces dirigidas a democratizar las oportunidades y reducir la pobreza y las desigualdades sociales<sup>42</sup>.

Jean Grugel, al analizar las democracias surgidas en ALC después de la década de 1980, emplea dos conceptos con los cuales trata de caracterizar estos procesos. Por una parte, habla de una *Nueva coalición política* (New policy coalition), con la cual describe la cooperación entre

<sup>41</sup> En un análisis sobre el desarrollo de la sociedad estadounidense, Galbraith constata una situación perfectamente aplicable a la situación de ALC: “De acuerdo con la opinión establecida, a lo que nos enfrentamos aquí es a la permanente amenaza que el estado representa para la empresa privada, la acción gubernamental como intromisión, lo que en la oratoria extremista es condenado como ‘socialismo’. No obstante, el avance del sector corporativo privado hacia el interior del sector público por medio de las influencias o las actividades que le han sido concedidas, es mucho menos discutido o no lo es en absoluto. He aquí una actitud obligada de nuestra época. Cuando los intereses corporativos alcanzan el poder en lo que una vez fue el sector público, su principal preocupación es, como era previsible, servir a los intereses corporativos” (Galbraith, 2004: 89-90).

<sup>42</sup> Los resultados electorales de Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay plantean una importante interrogante en relación con las posibilidades del surgimiento de nuevas coaliciones, más democráticas y más permeables a la participación de los grupos pobres y medios de esas sociedades. Aunque el aparente enfoque populista del desarrollo en un caso y el peso económico y político de los grupos empresariales (domésticos e internacionales) pertenecientes a las coaliciones políticas neoliberales, por lo menos en dos de los otros países, establecen frenos y limitan el acceso más claro de los grupos excluidos a los procesos de toma de decisiones y su ascendiente político.

las élites estatales y algunos grupos sociales. La formación de alianzas conformadas por estas élites y determinados grupos de la sociedad civil, aparece –según la autora– como una característica de algunos de los estados de la región. Sin embargo, “La herencia histórica del autoritarismo significa que la sociedad civil es débil y pobremente desarrollada. La ‘resurrección de la sociedad civil’, identificada por O’Donnell y Schmitter como parte de la retirada del estado y la democratización es parcial y limitada” (Grugel, 2000:113). Esta situación reduce las posibilidades a estos grupos, así como a la mayoría de los movimientos sociales, de establecer canales de acceso a las decisiones políticas. Para la autora, los únicos grupos que efectivamente tienen acceso al estado son aquellos vinculados a los negocios (*business groups*). Estos grupos son privilegiados por el neoliberalismo por diversas razones, entre otras, por su capacidad de organización, sus contactos familiares y sociales con las élites gubernamentales, sus lazos externos y su creciente importancia en términos de su actuación en la producción y las exportaciones. Particularmente significativos son en este caso, según Grugel, los sectores de negocios no tradicionales que experimentan un relevante crecimiento en sus exportaciones. Asimismo, adquieren mucha importancia los “elementos transnacionales”, quienes pasan a formar parte de las *nuevas coaliciones políticas*. Los miembros de estas coaliciones no comparten, necesariamente, la afiliación política o las lealtades, pues sus vínculos tienen un carácter pragmático, son *alianzas contingentes de base política* (Grugel, 2000).

Por otra parte, la autora califica el modelo de democracia propagado por la región después de los años 80, como *Democracia neoliberal* (*Neo-liberal Democracy*). Las democracias neoliberales surgen en aquellos países en los que se están impulsando las políticas económicas neoliberales y se han establecido regímenes democráticos, aunque restringidos. Estas democracias, de acuerdo con Grugel, toman forma allí donde los lazos entre las elites estatales y los empresarios privados (domésticos o internacionales) son densos, y las consultas

entre ellos son repetidas y regulares. Si el estado no puede contar con el respaldo de los empresarios, o al menos con un sector de ellos, las democracias neoliberales no pueden ser construidas. La colaboración entre los empresarios y las élites estatales son importantes por al menos tres razones: 1) Para implementar la liberalización económica; 2) Para proporcionar al estado alguna legitimación democrática, al mostrar que esas políticas cuentan con el respaldo de algunos grupos de la sociedad civil y de actores internacionales; 3) Para crear un bloque político-social que pueda marginar la oposición al proyecto (Grugel, 200).

Las características excluyentes de estas coaliciones y del modelo democrático establecido en la región, en gran medida explican por qué, aun con el significativo crecimiento de las exportaciones y las inversiones externas atraídas a la región, al calor de la apertura y la liberalización económica, la disminución del número de personas viviendo en condiciones de pobreza e indigencia no alcanza resultados más significativos y por qué las desigualdades sociales tienden a ensancharse. Para Macías-Aymar (recuadro 11), un aspecto esencial de las democracias de ALC es la existencia de una institucionalidad excluyente, con un acceso nulo a los círculos de poder y a la toma de decisiones por parte de los grupos pobres –y sin duda alguna de los sectores medios también–; situación que “perpetúa esta desigualdad, generando una sociedad tremendamente dualizada con individuos de primera y segunda clase” (Macías-Aymar, 2004) .

Los esfuerzos realizados por estas coaliciones, no siempre exitosos, por establecer estados mínimos, en consonancia con su visión de la economía, condujeron a una reducción de las funciones del estado, al traslado de varias de sus competencias y de segmentos completos de la entidad al sector privado, lo mismo que a la venta de las empresas estatales. Estas decisiones fueron acompañadas por la eliminación de diversos mecanismos de distribución del ingreso de carácter universal, la supresión de la protección recibida por determinados grupos de

productores y la definición de políticas de compensación social, para tratar de atenuar los costos sociales del ajuste de las economías. La reducción de los ingresos percibidos por el estado, como resultado de las reformas introducidas, limita sus posibilidades de atender las necesidades de inversión pública y la atención a las demandas crecientes de la población: salud, educación, saneamiento, infraestructura, otros servicios, acceso a los activos. Como lo demuestra la figura 5, las economías de ALC marchan a contrapelo de lo que ocurre en las sociedades de mayor desarrollo relativo y con un mayor bienestar, en las cuales el gasto del gobierno central como porcentaje del PIB alcanza montos considerablemente mayores a las de estos países. Como lo señalamos en otro momento, esta dimensión de las democracias de ALC se relaciona de manera directa con la gobernabilidad, en el sentido de las posibilidades de dar respuestas oportunas y apropiadas a las demandas de la población, en cuanto a la efectividad del diseño y la ejecución de las políticas y en relación con la percepción del "buen Gobierno", por parte de los ciudadanos. Hugo Fernández expone una definición operativa de gobernabilidad, entendida como "buen gobierno", en la que incorpora algunos de estos aspectos: "... buen gobierno- dice Fernández- es todo aquel capaz de administrar un marco institucional y legal que fortalezca la libertad de los ciudadanos, que favorezca el crecimiento económico en ese contexto de libertad; que estimule la innovación, la información y el conocimiento, y que garantice la progresiva desaparición de los mecanismos que producen o sostienen situaciones de exclusión social. Y que es capaz, finalmente de avanzar sin pausa para asegurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos". (Fernández,1996: 16). Sin embargo, difícilmente se logrará una apreciación de avance en la equidad y de "buen gobierno" entre la sociedad civil, si las condiciones reales de la población no se modifican, en el sentido de disponer de más oportunidades, de acceder a los frutos del crecimiento económico y a los servicios básicos, o de contar con la posibilidad real de llenar

### Recuadro 11

#### Institucionalidad y desigualdad social

Gracias a la información estadística disponible, podemos llegar a afirmar, sin lugar a dudas, que la distribución de activos físicos y humanos es muy desigual, reflejando una realidad en la que unos pocos tienen mucho, y los otros apenas tienen nada. Sin embargo, el hecho diferenciador de esta desigualdad es que gravita en torno a una institucionalidad –de carácter formal e informal– que, a pesar de apoyarse en un proceso de representación pública de carácter inclusivo y con competencia política (contestación pública), establece un conjunto de reglas y normas claramente discriminatoria para la mayoría.

Estas reglas y procedimientos definen los procesos de toma e implementación de decisiones al mismo tiempo que también perfilan quiénes son los actores estratégicos, y como se puede acceder a esta categoría dentro del sistema de gobernabilidad.<sup>14</sup> Los actores estratégicos, por su parte, los componen los individuos, organizaciones o grupos con los recursos de poder suficientes para alterar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones.<sup>15</sup>

Consecuentemente, si estas “reglas de juego” no consiguen anular de manera efectiva los perniciosos efectos de una desigual distribución de los recursos de poder, como es el caso de América Latina, la gobernabilidad resultante seguirá favoreciendo a las clases altas de la sociedad en detrimento de los más pobres. Como resultado, las clases dominantes consiguen perpetuar su situación de privilegio ahondando la brecha que los separa del resto de los ciudadanos.

Esta asimétrica institucionalidad se manifiesta en todos y en cada uno de los ámbitos de la sociedad. En el ámbito político, esta situación se traduce en una baja representación y acceso a la toma de decisiones por parte de los sectores más empobrecidos de la población. Efectivamente, el frágil y disfuncional entramado institucional en el que se sustenta la gobernabilidad de la región se ha mostrado incapaz de evitar la traducción del poder económico en poder e influencia políticos. Como resultado, la toma de decisiones y el control efectivo del Estado se encuentran, con frecuencia, en manos de una coalición formada por la élite política y económica cuyo alineamiento de intereses se sustenta en una institucionalidad de carácter informal. De este modo, el proceso de toma de decisiones es extremadamente reducido, pues obedece a prácticas de carácter clientelar que poco o nada tienen que ver con la eficiencia. El resultado de todo este engranaje son agendas políticas que apenas atienden las necesidades de los desfavorecidos manteniendo el status quo actual, y en consecuencia, manteniendo los altos niveles de desigualdad y pobreza.

La institucionalidad que domina las actividades económicas en la región resta muy lejos de la que envuelve lo que comúnmente conocemos como economía de mercado. El acceso a las oportunidades económicas y a los factores de producción es exclusivo de los más ricos. Los pobres apenas cuentan con el factor trabajo como única arma para mejorar las condiciones de vida en el mercado formal. Sin embargo, los rendimientos del trabajo se encuentran muy limitados como consecuencia de la concentración de otros factores complementarios como el capital o la tierra. La falta de una clara regulación formal que permita legalizar los activos con los que disponen los más pobres los privan del acceso a otros mercados, como el de crédito o el de seguro de riesgo (De Soto, 2001). Como consecuencia, la mayoría de la población se ve condenada a desarrollar sus capacidades en el sector informal, abasteciendo mercados estrechos y fragmentados que frecuentemente –a excepción de las actividades de carácter ilegal– apenas logran aportar rendimientos económicos suficientes. Así pues, la institucionalidad imperante a nivel económico se traduce en un desigual acceso tanto a las oportunidades como a los recursos generados por actividades económicas, generando un modelo económico capitalista clientelar o de camarilla, muy lejos de la economía de mercado, donde los más desfavorecidos siguen sin encontrar sustento.

Desde el punto de vista social, la desigual institucionalidad genera una muy baja interacción entre clases. Efectivamente, esta institucionalidad, mayormente de carácter informal, actúa en el seno de estos grupos, ricos y pobres, haciendo que los individuos únicamente se relacionen con otros de su mismo *background*, especialmente

educativo y económico. Como consecuencia, los espacios de acción vital de cada uno de estos grupos apenas presentan coincidencias, por lo que resulta enormemente fácil el surgimiento de conflicto.

Como resultado de todo esto, podemos observar como en la región los avances a nivel social, económico y político difieren excesivamente en función de aspectos tales como el capital humano y las condiciones sociales y económicas de cada individuo, con lo que se rompe por completo con la condición de universalidad que implícitamente y necesariamente conlleva al desarrollo.

A raíz del análisis descrito en estas líneas, podemos afirmar que más peligroso que la desigual distribución de capacidades, recursos y otras dotaciones, resulta la deficiente institucionalidad en la que se fundamenta la gobernabilidad de la región, pues asienta y perpetúa esta desigualdad, generando una sociedad tremendamente dualizada con individuos de primera y segunda clase. En esta sociedad, los primeros gozan de enormes facilidades para perpetuar su condición, mientras que los segundos ven obstaculizados sus capacidades y libertades. A nivel agregado, esta circunstancia genera una situación de ineficiencia en términos de desarrollo pues, como hemos podido comprobar, los avances logrados han sido pocos, de baja calidad y apenas han logrado alcanzar a los más desfavorecidos.

<sup>14</sup> Esta parte se basa en el análisis sobre la institucionalidad realizado por Prats (2004).

<sup>15</sup> Estos recursos de poder tienen diversos orígenes: derivados del control sobre determinados cargos públicos, del control sobre determinados factores de producción, del control sobre la información, etc...

**Macías-Aymar, 2004:18-20**

sus necesidades de subsistencia. La percepción más generalizada es, por el contrario, la de pertenecer a un sistema social en el cual no encuentra respuestas a sus necesidades más apremiantes ni a sus demandas individuales, familiares o comunales. Este sentimiento se expresa en la ausencia de integración y de cohesión social, aspectos esenciales para el funcionamiento de la democracia. Un estado debilitado y la ausencia de medidas eficaces para la superación de la pobreza y la desigualdad social, generan una situación constante de inestabilidad social y política, con repercusiones muy fuertes en las limitadas democracias de la región.

Para el PNUD, la comprensión sobre las necesidades de expansión de la democracia y las fragilidades que la caracterizan, requiere de captar sus aspectos particulares y originales. Estos, según la publicación, se refieren a la situación inédita de una organización política

---




 Figura 8

Fuente: The World Bank, 2000

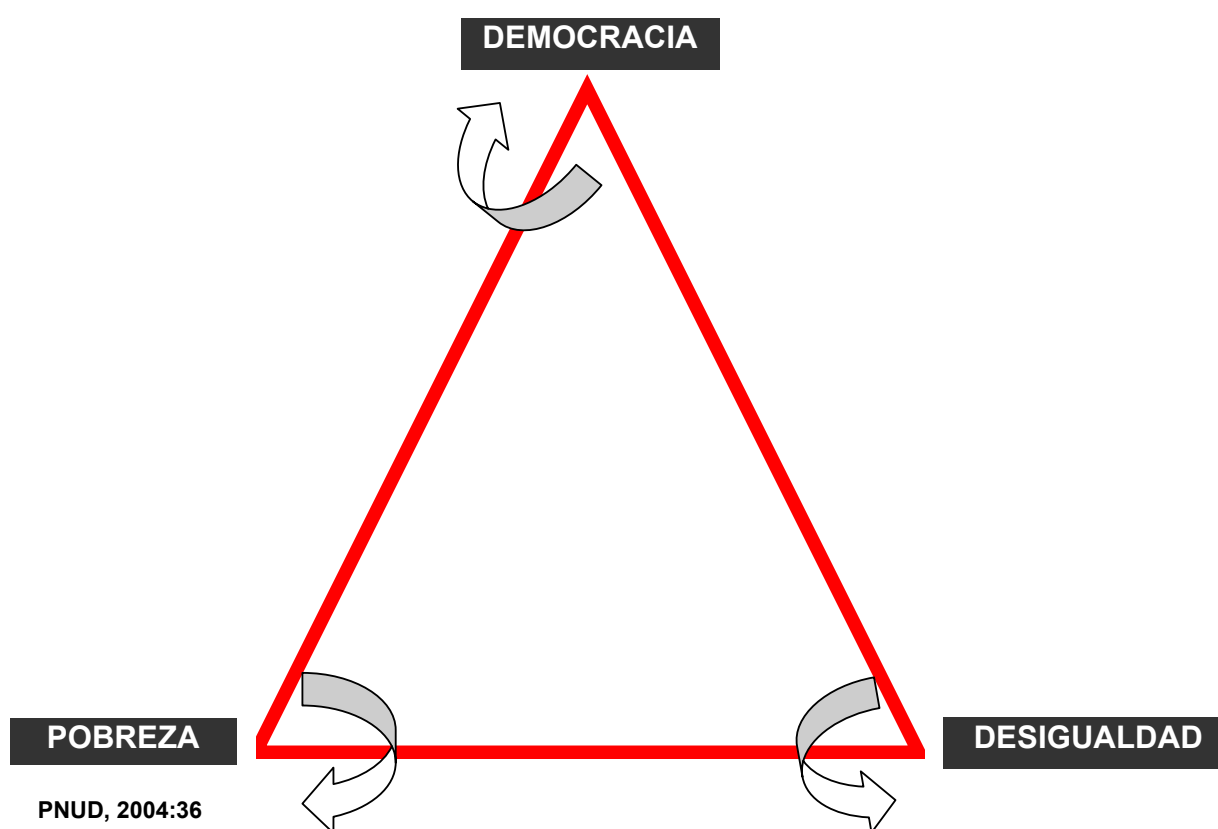
---

establecida bajo regímenes democráticos a lo largo de toda la región, asentados en sociedades en desarrollo profundamente desiguales. Esta “*nueva realidad*” de ALC la denominan como el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad. En este texto, el autor se ha tomado la libertad de llamarlo “el triángulo de los desafíos democráticos”. El primer vértice del triángulo, de acuerdo con el PNUD, es **la difusión de la democracia electoral** por toda la región. La totalidad de los países de ALC satisfacen los requisitos básicos del régimen democrático. El segundo vértice es **la pobreza**. “América Latina ofrece la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de muchos. Democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos combinaciones que generan dificultades y riesgos diferentes” (PNUD: 2004:36). En 2003, el número de personas situada por debajo de la línea de pobreza ascendía a

225 millones (43,9% de la población total). El tercer vértice es **la desigualdad**. Las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo y su persistencia se extiende a lo largo de las tres últimas décadas. Estas democracias, por lo consiguiente, son pobres y desiguales y sus habitantes deben completar sus ciudadanías civil y política, a la vez que tratan de consolidar sus derechos políticos (PNUD, 2004).

---

**Recuadro 12**  
**EL TRIÁNGULO DE LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS**



---

Estrechamente relacionada con los tres vértices del triángulo se encuentra el creciente fenómeno de **la corrupción**, extendido por el sistema institucional de la mayoría de las democracias de la región. La corrupción se ha transformado en un mecanismo de solidificación de las *coaliciones políticas*, promedios no convencionales, surgida de las alianzas establecidas

entre ciertas élites estatales y algunos grupos empresariales nacionales y transnacionales. La mayoría de las privatizaciones de las empresas estatales han estado acompañadas de frecuentes denuncias y escándalos de corrupción, lo mismo que las concesiones de obras públicas y la adquisición, por parte del estado, de bienes y servicios en muchos casos trasladados al sector privado. La financiación de las campañas electorales –formal o informalmente condicionadas-, reconocidas como el único medio legítimo de acceso al ejercicio del poder en las frágiles democracias electorales de ALC, ante la ausencia de regulaciones más estrictas se ha convertido, para los grandes contribuyentes financieros de estos procesos, en un mecanismo de acceso a la definición de las políticas, a la orientación en la toma de decisiones y a la adquisición de una posición privilegiada en la adjudicación de obras o la compra de bienes y servicios por parte del sistema estatal, contraviniendo la necesaria búsqueda de las condiciones más ventajosas para el estado; en otras palabras, vulnerando el principio de acuerdo al cual el estado debería velar por el *interés general* y no por los intereses particulares de quienes, aprovechando su posición de privilegio, ven favorecidos sus negocios con abundantes recursos del estado. Las recientes imputaciones efectuadas en Brasil a diversos grupos de personas vinculadas al gobierno del presidente Lula y al Partido de los Trabajadores (PT); la renuncia del Secretario General de la OEA, el Expresidente de Costa Rica Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, un mes después de su nombramiento en ese cargo, y su publicitado encarcelamiento, por acusaciones de haber cometido supuestos actos de corrupción, lo mismo que a los expresidentes Calderón - también encarcelado- (ambos aún no juzgados por los tribunales de justicia), y Figueres, quien decidió no regresar al país; las acusaciones por hechos similares formuladas a los expresidentes Alemán en Nicaragua (condenado a 20 años de prisión) y Portillo en Guatemala, contra quien se solicita una medida de extradición; las denuncias, en este mismo sentido, efectuadas contra políticos destacados en Panamá, Perú, Argentina y México; son ejemplos recientes de la magnitud asumida por estos hechos en la región y de la preocupación creciente, alentada en gran medida por los medios de

comunicación, por sancionar a quienes se comprueba que los cometen. El uso político de estas denuncias con fines electorales, o buscando resolver las confrontaciones entre diversas agrupaciones o facciones políticas, si bien en algunos casos permite poner en evidencia la penetración de la corrupción en el sistema político y en la relación entre el sistema institucional y algunos sectores empresariales, nacionales e internacionales, con frecuencia su origen no corresponde a la voluntad política por crear mecanismos eficaces y permanentes que permitan erradicar las prácticas de corrupción o detener la expansión de este fenómeno. Como se señala en un estudio elaborado para el gobierno de los Estados Unidos, sobre la corrupción en América Latina, “Si bien ningún país es inmune a la corrupción, hay una diferencia entre lo que Robert Klitgaard llama ‘corrupción normal’, una condición que no se ha generalizado y que se puede controlar con un aparato especialmente diseñado para luchar contra ella, el cual incluye un sistema jurídico, contabilidad y auditoría, presupuestos, compras competitivas y fiscalización por la ciudadanía, y la ‘corrupción sistémica’, que implica que la corrupción está generalizada y el aparato montado para limitarla y combatirla no es efectivo o está seriamente penetrado también por la corrupción. Esta situación parece darse en muchos países de América Latina.

Si bien hay considerable variación en el grado de corrupción de un país a otro, entre los académicos, practicantes y donantes existe el consenso de que la corrupción constituye un reto central a la democracia y al desarrollo económico y social. En la actualidad la corrupción se considera no solo una consecuencia de un gobierno débil, sino también como una causa de la pobreza y el subdesarrollo” (Parker et al, 2004).

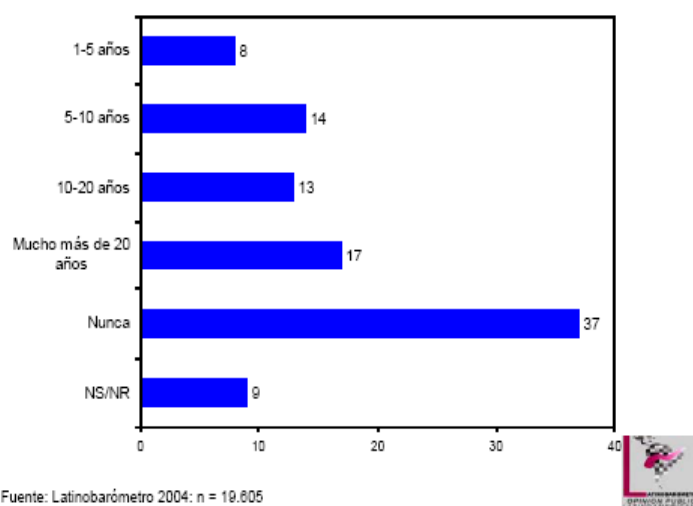
Considerar la corrupción como una consecuencia de la debilidad de los estados, no sólo de los gobiernos, y como uno de los fenómenos causantes de la pobreza y el subdesarrollo, es un argumento de mucha relevancia para reclamar la revitalización de los estados, con el consecuente fortalecimiento de su capacidad para generar regulaciones efectivas en los

vínculos entre estado y mercado, instrumentos firmes para el control de la corrupción y el combate a la pobreza y las desigualdades. Precisamente, una de las comentadas 10 falacias sobre los problemas sociales de América Latina, elaboradas por Kliskberg, se refiere a la “maniqueización del estado” (sexta falacia). Para el autor, “En el pensamiento económico

**Figura 9**

### TIEMPO NECESARIO PARA ELIMINAR LA CORRUPCIÓN AMÉRICA LATINA 2004

P. ¿Cuánto tiempo cree Ud que se necesitará para eliminar la corrupción?



convencional circulante se ha hecho un esfuerzo sistemático de vastas proporciones para deslegitimar la acción del Estado. Se ha asociado la idea de Estado con corrupción, con incapacidad para cumplir eficientemente las funciones más mínimas, con grandes burocracias, con despilfarro de recursos. La visión se apoya en graves defectos existentes en el

funcionamiento de las administraciones públicas en numerosos países de América Latina, pero fue mucho más allá de ello, y "maniqueizó" al Estado en su conjunto. Proyectó la imagen de que toda acción llevada en el terreno público sería negativa para la sociedad, y en cambio la reducción al mínimo de las políticas públicas, y la entrega de sus funciones al mercado la llevaría a un reino de la eficiencia y a la solución de los principales problemas económico-sociales existentes. Además creó la concepción de que existía una oposición de fondo entre Estado y sociedad civil, y había que elegir entre ambos.

Como en otros campos, hoy es posible mantener una discusión sobre el tema más allá de ideologías. El instrumental metodológico de las ciencias sociales actuales, aporta evidencias muy concretas que permiten establecer como funciona la realidad. La visión del Estado como solucionador de todos los problemas 'el Estado omnipotente', demostró ser errada. El Estado solo no puede hacer el desarrollo, y en América Latina la acción estatal ha presentado agudos problemas de burocratización, ineficiencia, y corrupción. Sin embargo, el proceso de eliminación de numerosas funciones del Estado, de reducción a niveles mínimos en muchos casos de sus capacidades de acción, como sucedió con frecuencia en las áreas sociales, el debilitamiento en general del rol de las políticas públicas, y la entrega de sus funciones al mercado, no llevó al reino ideal supuesto. Los problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas y de otras del mundo en desarrollo siguieron agudizándose, la corrupción acompañó también con frecuencia a los procesos de privatización. Se identificó como una ley operante que siempre que hay un corrupto en el Estado hay a su vez un corruptor en el sector privado es decir que el tema excede a cualquier simplificación. El funcionamiento sin regulación del mercado llevó a profundizaciones de las brechas particularmente de las de inequidad. Se dio una marcada tendencia bajo las nuevas reglas de juego a la constitución de monopolios que significaron en la práctica la imposición de cargas muy pesadas a los consumidores, y a las pequeñas y medianas empresas, ahogando a estas últimas.

Pareciera que las dos polarizaciones han conducido a callejones sin salida. El Estado solo no puede resolver los problemas, pero su minimización los agrava. Esa es la conclusión, entre muchas otras voces del Banco Mundial a fines de esta década. En su informe especial dedicado al rol del Estado (1998) resalta como una idea central que sin un Estado eficiente el desarrollo no es viable, y propone una serie de directrices orientadas a ‘reconstruir la capacidad de acción del Estado’. Por su parte autores como Stiglitz y otros han llamado la atención sobre ‘las fallas del mercado’, su tendencia a generar desigualdades, y a la cartelización para maximizar ganancias, y sus desvíos especulativos cuando no hay eficientes controles regulatorios, como se da en Estados tan debilitados por las reformas de las últimas décadas como los de la región. Cáusticamente afirma una autoridad mundial en cómo gerenciar con eficiencia Henry Mintzberg, (1996), respecto a la concepción de que se podía prescindir del Estado y la visión de que todo lo que se hace en el Estado es ineficiente y en el sector privado eficiente que: ‘el modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gerenciar nada’ (Kliskberg, 2001:22-23).

## **2. Ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social.**

**R**edelinear el rumbo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, en el sentido de avanzar paulatinamente en la cimentación de sólidas sociedades democráticas, requiere del impulso de un modelo de desarrollo incluyente, capaz de afrontar los desafíos del triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad. En este tema resalta el requerimiento de la construcción de ciudadanos activos, con oportunidad de gozar de los derechos básicos, políticos, civiles y sociales, como un aspecto esencial de una sociedad democrática, situada

más allá de democracia electoral prevaleciente en la región. Los significativos avances alcanzados en cuanto a la definición de los derechos democráticos (ver recuadro 12) y los esfuerzos llevados a cabo para su positiva aplicación permiten ampliar, desde este punto de vista, las democracias restringidas de la región. Sin embargo, las diversas formas de exclusión social, la pobreza, la indigencia y las desigualdades establecen limitaciones al disfrute de los derechos políticos formalmente establecidos y extendidos por la mayor parte de los países de ALC.

Como señala el Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Annan, “La democratización verdadera es algo más que las elecciones. (...) El hecho de conceder a todas las personas una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados. Los desequilibrios en los recursos y el poder político socavan a menudo el principio ‘una persona un voto’, y la finalidad de las instituciones democráticas. Las elecciones no son eventos aislados sino parte de un proceso más amplio” (PNUD, 2004). Por ese motivo, es importante tomar en cuenta la relación de los derechos políticos con el derecho al desarrollo, formulado por primera vez en la Carta Constitucional Africana sobre Derechos Humanos y de las Personas (26 de junio de 1981). En el artículo 22 de esta carta se proclama que, “Todas las personas deben tener derecho a su desarrollo económico, social y cultural sin menoscabo de su libertad e identidad y en el igual disfrute de su herencia común de humanidad” y le asigna un papel medular al estado en el cumplimiento de este derecho al consignar que, “El Estado debe tener la obligación, individual o colectivamente, de asegurar el ejercicio del derecho al desarrollo” (Mora, 1998:17). Es, asimismo, relevante en este campo el derecho a un ambiente saludable, marco dentro del cual se abraza y se amplía el derecho a la salud y a una calidad de vida digna. Las estrechas relaciones existentes entre pobreza y ambiente, hacen de estos



### **Recuadro 13** **Los derechos democráticos**

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que entre los derechos a una gestión pública democrática figuran los siguientes:

- a. El derecho a la libertad de opinión y expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- b. El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión
- c. El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial.
- d. El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votaciones y a elecciones periódicas libres.
- e. El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.
- f. Instituciones de gobierno transparentes y responsables.
- g. El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.
- h. El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

**PNUD, 2004**

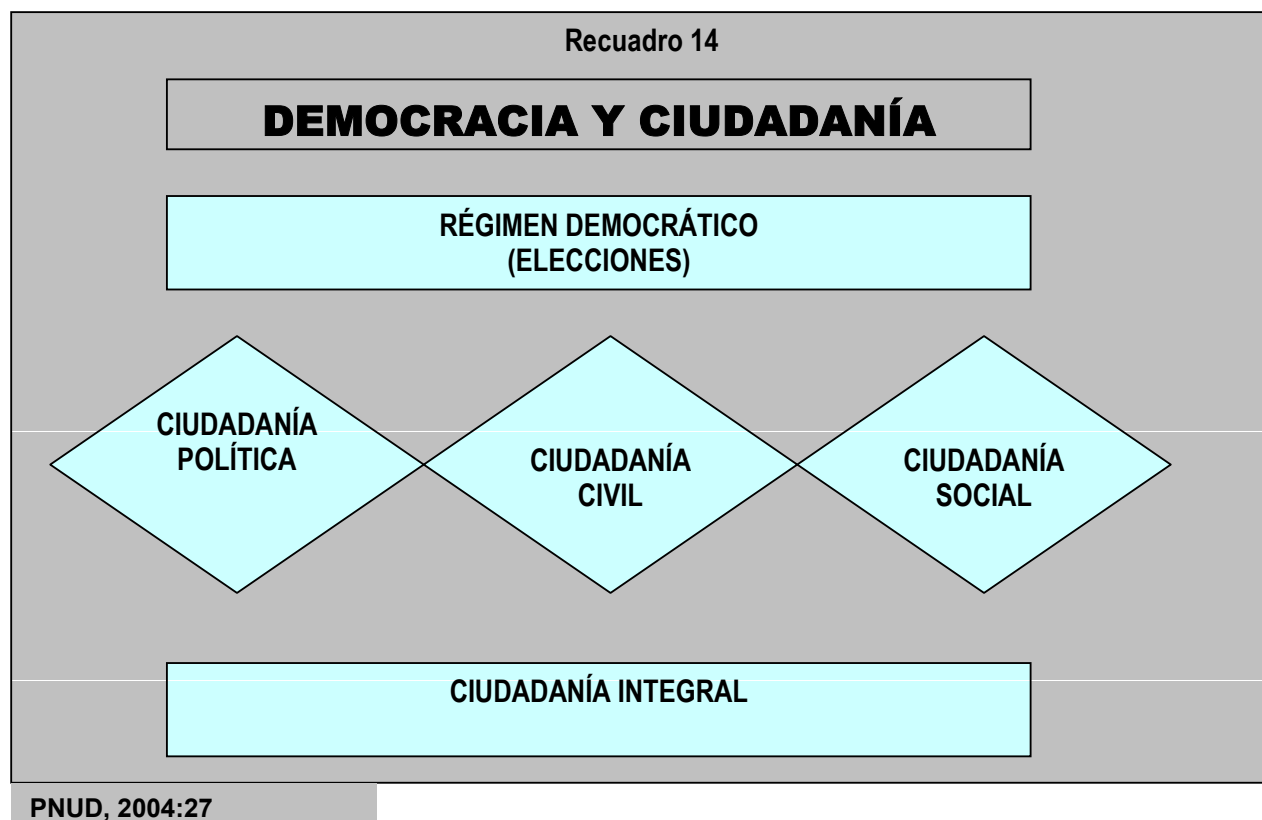
derechos aspectos básicos para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y fundado en las ciudadanías civil, política y social.

Desde esta perspectiva, la democracia encuentra en la construcción de una ciudadanía integral, un aspecto fundamental de su desarrollo. El proceso de democratización se profundiza en la medida en la cual los ciudadanos cuentan con la garantía y la capacidad de disfrutar los derechos a una libertad individual, el derecho a participar en el ejercicio del poder político y el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico (véase los recuadros 12 y 13). Uno de los desafíos más importantes enfrentados por los países de ALC es el de la extensión de

la *ciudadanía social* a todos los habitantes de la región. Extender el acceso a una salud y a una educación de calidad, sin exclusiones de ninguna naturaleza, es una disposición indispensable para alcanzar la ciudadanía social. Generar oportunidades de empleo en condiciones dignas y con posibilidad de obtener los ingresos necesarios para la subsistencia personal y familiar, la superación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad son, por su parte, medidas imprescindibles para remover los obstáculos más resistentes a la construcción de la ciudadanía social (véase el recuadro 14). En las persistentes situaciones de extrema pobreza, exclusión y desigualdad sociales, presentes en la región, resulta muy difícil garantizar a los individuos una ciudadanía plena que les permita contar con las condiciones y las capacidades para convertirse en ciudadanos activos, con una participación en la vida social y política de la sociedad en condición de iguales con el resto de los integrantes de la comunidad local o nacional.

Las desigualdades y discriminaciones existentes en la región en términos de género y de etnia, aumentan la complejidad de estos procesos y llaman la atención en cuanto a la necesidad de enfocar estos extendidos fenómenos sociales en la construcción de ciudadanía y de sociedades democráticas en las cuales se alcance la ciudadanía plena. Son abundantes los estudios en los cuales se establece una indiscutible relación entre pobreza y género, pero resulta de mucha relevancia ampliar esa relación considerando los límites originados en las relaciones de género y en el marco del sistema político a la ciudadanía social, cívica y política por parte de las mujeres. Como lo apunta Montaña, “Entender la pobreza como una situación de privación de capacidades y no simplemente de ingresos o necesidades básicas insatisfechas, es un enfoque que abre las puertas al análisis de la pobreza femenina y contribuye a entender mejor las especificidades y relaciones de género que se construyen en contextos de pobreza (Sen, 2000). Así, no sólo interesa saber cuántas mujeres viven bajo la línea de pobreza o cómo influye su participación en el mejoramiento de los ingresos familiares, aspectos ambos de gran importancia, sino que importa ver en qué medida las mujeres están siendo habilitadas para ejercer una ciudadanía que

les permita participar, con plenitud, en la construcción de una sociedad democrática donde se reconozcan sus derechos y se les redistribuya la riqueza de manera equitativa” (Montaño, 2003:365).



En un estudio sobre el tema del género y la etnicidad y sus relaciones con la pobreza y el mercado de trabajo en cuatro países de ALC (Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú), sus autores encuentran, entre otros aspectos relevantes, los siguientes:

- La gran mayoría de los indígenas vive en condición de pobreza, muchos de ellos han perdido sus tierras y se han visto obligados a emigrar hacia los centros urbanos. En estos espacios, según los investigadores, acceden a ocupaciones de mala calidad debido a sus limitaciones en la formación requerida para obtener otros trabajos.

### Recuadro 15: Ciudadanía política, civil y social

**La ciudadanía política** incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político o como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local.

**La ciudadanía civil** se compone de los derechos de la libertad individual: la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

Finalmente, **la ciudadanía social** abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

PNUD, 2004:31

- La situación de los afrodescendientes, aunque es asimismo precaria, en términos generales se diferencia de las condiciones enfrentadas por los indígenas. Esta situación, señalan los autores, se debe a que el tema de la tierra tiene menos relevancia en este caso y la emigración rural-urbana de esta población se produjo con antelación y presenta un carácter masivo. La integración afrodescendiente a la sociedad urbana ha seguido un proceso histórico distinto a la indígena.
- En cuanto a la situación de las mujeres, el estudio apunta la presencia de una marcada desigualdad de sexo en las oportunidades de acceso a la formación y al mercado laboral, en relación con la situación de los hombres.
- La discriminación sexual del trabajo, asimismo, las deja en una posición de desventaja frente a los procesos de modernización y restringe sus oportunidades de acceder a los programas de capacitación y formación profesional.
- En cuanto a la desigualdad resultante del origen étnico-racial, los afrodescendientes e indígenas, de acuerdo con el estudio, tienen menos oportunidades en el mercado laboral.

### Recuadro 16: Ciudadanía social

La ciudadanía social refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. A diferencia de los otros tipos de ciudadanía, la ciudadanía social no siempre tiene una clara base legal en las constituciones y legislaciones nacionales, y su aceptación internacional, mediante convenios o tratados, es menos difundida. La acción constante de la sociedad civil, sin embargo, ha permitido no sólo avanzar en el debate, sino en la permanente movilización para lograr que la ciudadanía social sea un efectivo componente de la ciudadanía integral. En ámbitos académicos y políticos existen debates acerca de cuáles deberían ser los contenidos de la ciudadanía social. De esos debates ha surgido un cierto consenso respecto de los componentes básicos de esa ciudadanía. En este sentido, el aporte que han hecho los informes de desarrollo humano ha sido importante. Los derechos a la salud y a la educación son considerados componentes básicos de la ciudadanía social. A su vez, la falta de empleo, la pobreza y la desigualdad han sido ampliamente reconocidos como aspectos que obstaculizan la integración de los individuos en la sociedad. En condiciones de extrema pobreza y desigualdad se dificulta la efectividad de un presupuesto clave de la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condición de iguales. A continuación presentamos algunos indicadores centrales de la ciudadanía social: salud, educación, empleo, pobreza y desigualdad, agrupados en las dos dimensiones indicadas en el recuadro 30. La lectura de estos indicadores nos dará una aproximación a la capacidad efectiva de ejercicio de la ciudadanía en América Latina. Los datos sobre la ciudadanía social muestran que la mayoría de los países de América Latina exhibe severas deficiencias que afectan a importantes y, en ocasiones, mayoritarios segmentos de sus poblaciones. Todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial y dieciséis de un total de dieciocho pueden ser catalogados como sumamente desiguales. En quince casos, más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza, y en siete, la proporción de pobres supera el 50 por ciento.

#### DIMENSIONES DE LA CIUDADANÍA

##### **Dimensión**

##### **Cuestiones relevantes**

Necesidades básicas

Salud y educación

Integración social

Empleo, pobreza y desigualdad

PNUD, 2004:123

- Los afrodescendientes e indígenas, también presentan un déficit en cuanto al nivel de escolaridad, situación diferente a la de las mujeres las cuales, en numerosos casos, presentan mejores tasas de escolaridad que los hombres.
- Para los autores del estudio, la inequidad étnica y racial en el acceso al mercado laboral es consecuencia de las limitaciones existentes en cuanto al acceso a la educación formal. Esto sitúa a la mayoría de los afrodescendientes e indígenas, de los cuatro países seleccionados para la investigación, en una posición de desventaja frente a los procesos de modernización, restringiendo sus oportunidades.
- Los mecanismos generadores de discriminación existentes en el sector educacional y en el mercado laboral, son los principales responsables de la situación de inequidad sufrida por la mayor parte de la fuerza de trabajo femenina afrodescendiente e indígena de la región.
- Esta fuerza laboral se encuentra suficientemente capacitada, pero esto no es decisivo para lograr el disfrute igualitario de los bienes sociales por parte de las mujeres afrodescendientes e indígenas pues lo impide la persistencia de los mecanismos discriminatorios.
- Los autores recalcan en la necesidad de disminuir la brecha de escolaridad existente entre los blancos y los afrodescendientes e indígenas, así como en el requerimiento de fomentar políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral, con el fin de avanzar en la gradual superación de la discriminación y las desigualdades.
- Para los autores, las poblaciones indígenas al usar en el hogar una lengua distinta a la dominante en el país encuentran en esta situación un refuerzo a la postergación educativa formal. El bilingüismo o el trilingüismo de los miembros de estos grupos es asociado con estigmas y desventajas, como resultado del significado que el resto de la sociedad le asigna a esta condición, así como por las condiciones concretas que se establecen para el aprendizaje de la lengua nacional. (Valenzuela y Rangel, 2004)

No cabe duda acerca de la necesidad de superar las diversas formas de discriminación enfrentadas por grupos significativos de mujeres, indígenas y afrodescendientes, situación creadora de exclusión y desigualdad social, como una exigencia para lograr el derecho de estos grupos a la ciudadanía plena. Como lo demuestran estos estudios<sup>43</sup>, los mecanismos generadores de desigualdad son multidimensionales y operan en muy diversos niveles. Para los autores del estudio reseñado, “Es innegable que en las últimas décadas la mujer ha logrado extraordinarios avances en materia de capacidades si se compara su situación con la de los hombres: las diferencias de género en el promedio de años de escolaridad han disminuido así como las brechas de ingresos. Sin embargo, cuando se desagregan estos indicadores por raza o grupo étnico, se encuentran altos niveles de desigualdad y no advierten con claridad los referidos avances para estos sectores específicos de población. La relación existente entre género, etnia y pobreza puede ser observada en el caso de Bolivia, analizado por Velasco (2002). La autora constata (con datos del programa para el Mejoramiento de las Encuestas y Medición de las Condiciones de Vida, MECOVI, 2000) que del total de indígenas de este país, el 57% son mujeres y que sólo un 18% de las mujeres indígenas puede ser considerado como ‘no pobres’, mientras que un 53% de ellas está considerado dentro del grupo de pobreza extrema. En este sentido, se puede afirmar que la mujer indígena constituye el grupo más pobre de

---

<sup>43</sup> “Las prácticas discriminatorias y segregacionistas están inspiradas en la idea de separar y distinguir una cosa de otra. Sin embargo, ambas prácticas incorporaron no sólo la diferenciación, sino también la idea de hacer inferiores a determinadas personas o colectividades por motivos que pueden ser raciales, religiosos, políticos, etc. Cuando estas prácticas son de naturaleza racista se observan estos conceptos: por una parte, la *segregación*, que mantiene a cierto grupo racial a distancia de otros, reservándole espacios propios, que sólo pueden abandonar en determinadas condiciones; por otra, la *discriminación*, que impone un trato diferenciado en diversos ámbitos de la vida social, llegando hasta la humillación. Por ende, el racismo y la discriminación étnico-racial son formas de discriminación y segregación que se expresan de distintas maneras entre sujetos y grupos sociales, a través de mecanismos simbólicos y acciones concretas o como políticas sistemáticas y oficiales de estados o gobiernos (Vieviorka, 1992). Las prácticas discriminatorias de tipo étnico-racial operan a través de varios mecanismos, siendo el prejuicio uno de los más comunes. El *prejuicio* está relacionado con las opiniones de los miembros de un grupo respecto de las de otros, mientras la *discriminación* es una conducta, una acción específica hacia ellos. El prejuicio opera mediante estereotipos, o sea, a partir de un sistema de categorías con las cuales las personas clasifican sus experiencias y que está estructurado por valores tales como inferioridad o negatividad (Giddens, 1998)”.(Valenzuela y Rangel, 2004:37-38)

Bolivia, aunque comparte esta condición con mujeres no indígenas y hombres indígenas. El comportamiento de los hombres indígenas, en los indicadores analizados, es muy semejante al de las mujeres indígenas. Esto podría ‘indicar que si bien las características de la pobreza pueden ser definidas desde una perspectiva de género, el carácter étnico tiene mucho peso. Por eso se puede hablar de características y comportamientos étnicos respecto al acercamiento a la pobreza, más que comportamientos de género, en nuestro grupo de estudio y a base de nuestra fuente de datos’” (Velasco, 2002) (Valenzuela y Rangel, 2004:36).

[http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/des\\_eqr.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/des_eqr.htm)

Las diversas formas de exclusión social y de desvalorización de la ciudadanía persistentes en ALC, a pesar de los avances logrados en cuanto a la generalización de la democracia en la mayoría de los países y a la reducción de las modalidades autoritarias de gobierno, llegan en algunos casos a situaciones extremas. En un informe mundial presentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2005, se documentan varias situaciones de trabajos forzados en el mundo y, de manera particular, en ALC. Este tipo de labores forzadas son definidas por la OIT como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, artículo 2, 1) Entre los principales rasgos del denominado en el informe como “**trabajo forzoso moderno**”, se citan los siguientes: “**En primer lugar**, es más frecuente que lo impongan actores del sector privado que el Estado directamente. **En segundo lugar**, el endeudamiento inducido es un poderoso medio de coacción, reforzado con la amenaza de represalias violentas u otros castigos contra los trabajadores víctimas del trabajo forzoso o contra sus familias. **En tercer lugar**, la precariedad de la situación jurídica de millones de mujeres y hombres migrantes irregulares los hace particularmente vulnerables a la coacción, dada la amenaza adicional y persistente de ser denunciados ante las autoridades. Las víctimas pueden tener que enfrentarse al difícil dilema de aceptar unas condiciones de trabajo de suma explotación o correr el riesgo de que se las expulse a su país de origen si tratan de obtener una indemnización. **En cuarto lugar**,



un volumen creciente de estudios, dedicados en especial a la situación de las víctimas de la trata en el trabajo forzoso en países de destino industrializados, ha permitido detectar un vacío legislativo grave que obstaculiza los progresos de la lucha contra las formas de coacción ocultas y en ocasiones sutiles de la economía privada del mercado de trabajo y las políticas de migración deberían definirse de manera que reduzcan el riesgo de que los trabajadores queden atrapados en situaciones de trabajo forzoso” (OIT, 2005:2). Dos rasgos esenciales del trabajo forzoso, según la OIT son, por lo tanto, los siguientes: el trabajo o servicio se exige bajo la amenaza de una pena y éste se lleva a cabo de forma involuntaria. Entre los datos más relevantes ofrecidos por el informe en relación con el trabajo forzoso en ALC se encuentran los enumerados a continuación<sup>44</sup>:

- Se estima que en América Latina y el Caribe, 1,3 millones de personas están sometidas a trabajo forzoso, de un total de 12,3 millones de trabajadores;
- El 75 por ciento de los trabajadores forzosos de América Latina son víctimas de coerción y de explotación<sup>45</sup>, mientras que las otras víctimas son sometidas a trabajo forzoso impuesto por el Estado<sup>46</sup> o son objeto de explotación sexual comercial forzada<sup>47</sup>;

---

<sup>44</sup> “Las investigaciones sobre el terreno realizadas por la OIT acerca del trabajo forzoso y la servidumbre por deudas en las zonas rurales han permitido documentar las situaciones siguientes:

- Trabajadores agrícolas “esclavos”, principalmente en el estado de Pará, en la región amazónica de Brasil. La expresión “trabajador esclavo” hace referencia a las condiciones de trabajo degradantes y a la imposibilidad de los trabajadores de marcharse de las granjas debido a supuestas deudas y a la presencia de guardias armados;
- Los sistemas de *enganche* y de *habilitación*, basados en el pago de adelantos de los salarios en el sector agrícola de Bolivia, en particular en las zonas tropicales de Santa Cruz, en el Norte de la región amazónica, y en particular en el Chaco boliviano;
- Trabajo forzoso en la cuenca amazónica de Perú, tanto entre los trabajadores reclutados en los campos de explotación forestal como en comunidades indígenas aisladas;
- Discriminación y condiciones de empleo de la población indígena en las granjas agropecuarias de la región del Chaco en Paraguay”. (OIT, 2005:2)

<sup>45</sup> “**El trabajo forzoso impuesto por agentes privados con fines de explotación económica** comprende todo aquel trabajo forzoso impuesto por agentes privados con fines distintos de la explotación sexual comercial. En él se incluyen, entre otros, el trabajo en servidumbre, el trabajo doméstico forzoso o el trabajo forzoso en la agricultura y en áreas rurales remotas” (OIT, 2005:11).

<sup>46</sup> “En **el trabajo forzoso impuesto por el Estado** figuran tres categorías principales descritas en el primer Informe global sobre este tema de 2001, a saber, el trabajo forzoso exigido por los militares, la participación obligatoria en obras públicas y el trabajo forzoso en régimen penitenciario. En esta última categoría no sólo se incluyen los campamentos de trabajo forzoso, sino también el trabajo impuesto en cárceles modernas semiprivatizadas o totalmente privatizadas. A efectos prácticos, se incluye también en esta categoría el trabajo forzoso impuesto por grupos rebeldes”. (OIT, 2005:11)

- 250.000 personas sometidas a trabajo forzoso, es decir, el 20 por ciento del número total de esta región, han sido objeto de la trata de personas en el plano nacional o internacional;
- Se estima que en América Latina y el Caribe, los beneficios derivados de la trata de personas sometidas a trabajo forzoso se elevan a 1.300 millones de dólares de los Estados Unidos.
- Un importante número de trabajadores agrícolas, principalmente indígenas, se encuentra en condiciones de servidumbre por deudas, resultante, sobre todo, del pago de adelantos de los sueldos por parte de contratistas privados de mano de obra.
- Los pueblos indígenas de zonas remotas son particularmente vulnerables al reclutamiento forzoso y a la servidumbre por deudas debido a factores tales como una presencia débil del Estado, inversiones insuficientes en servicios educativos, un bajo nivel de alfabetización y de conocimientos en matemáticas, la lentitud del proceso de aplicación de las reformas agrarias y la falta de documentos de identidad oficiales, lo cual los hace "invisibles" para las autoridades nacionales.

[http://www.oit.org.pe/portal/despliegue\\_seccion.php?secCodigo=84](http://www.oit.org.pe/portal/despliegue_seccion.php?secCodigo=84)

La persistencia del trabajo forzoso en la región es uno de los obstáculos más indignantes a la construcción de una ciudadanía integral. La inevitable asociación entre el trabajo forzoso y la pobreza, así como con la debilidad en la aplicación o la ausencia de marcos jurídicos con los cuales se supriman estas situaciones, con la desigual distribución de las oportunidades, con el acceso desigual a las condiciones de bienestar y las limitaciones en cuanto a las capacidades

---

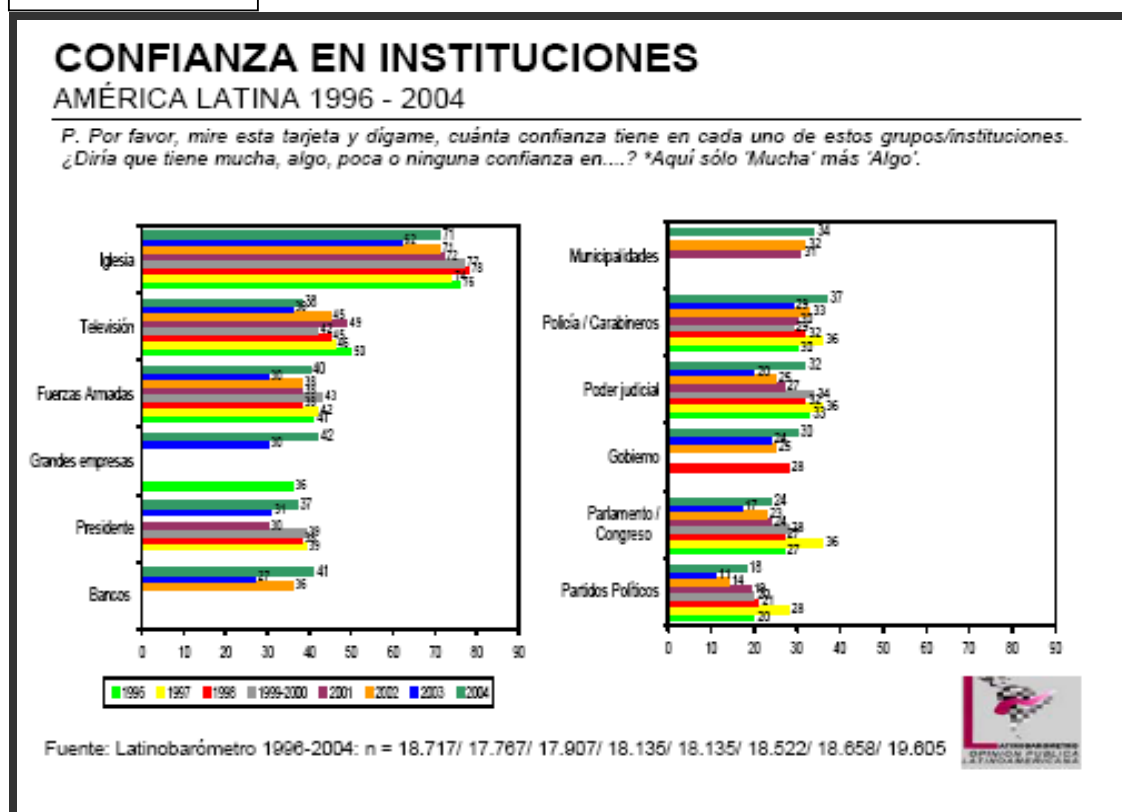
<sup>47</sup> “En **el trabajo forzoso impuesto por agentes privados con fines de explotación sexual comercial** se incluyen las mujeres y los hombres que de forma involuntaria han entrado en la prostitución o en otras formas de actividad sexual comercial, o los que han entrado en la prostitución por voluntad propia pero no pueden abandonarla. También se incluyen todos los niños que son obligados a ejercer actividades sexuales comerciales” (OIT, 2005:11).

requeridas para superar la pobreza y la exclusión social, llevan a subrayar la estrecha relación existente entre democracia, desigualdad y pobreza, los mutuos condicionamientos existentes entre ellos y la necesidad de enfrentar los diversos desafíos que surgen en la construcción de las ciudadanías política, civil y social.

### **3. La pérdida de la confianza en las instituciones y el deterioro en la cohesión social.**

**U**na de las consecuencias más notables de las reformas económicas y políticas aplicadas en la región a partir de la década de 1980, y de los resultados de estos procesos de apertura, liberalización de la economía, desregulación del mercado laboral, reducción de los ingresos estatales y privatización de múltiples funciones cumplidas por el sector público, es el deterioro sufrido por la credibilidad de las instituciones y la pérdida de confianza en ellas por parte de la población en la generalidad de los países. El sentimiento propagado entre los habitantes de la mayor parte de las naciones latinoamericanas y del Caribe, en el sentido de no encontrar respuestas a sus necesidades, demandas y aspiraciones, se traduce en una desafección con relación a instituciones esenciales para el funcionamiento de la democracia, tales como el parlamento, el poder ejecutivo, los sistemas judiciales y los partidos políticos. Como se puede observar en la figura 7, los partidos políticos, el parlamento y el gobierno son las instituciones en las cuales las personas expresan tener su menor grado de confianza. En 2004, únicamente un 20% de los entrevistados manifestó tener “mucho” o “algo” de confianza en los partidos políticos; un 27% en el parlamento y un 28% en el gobierno (2003). No mucho mejor era la opinión, en 2004, en relación con el Poder Judicial: sólo el 33% expresó tener “algo” o “mucho” confianza en esta importante institución democrática. En las figura 8 y 9, se presenta la

Figura 10

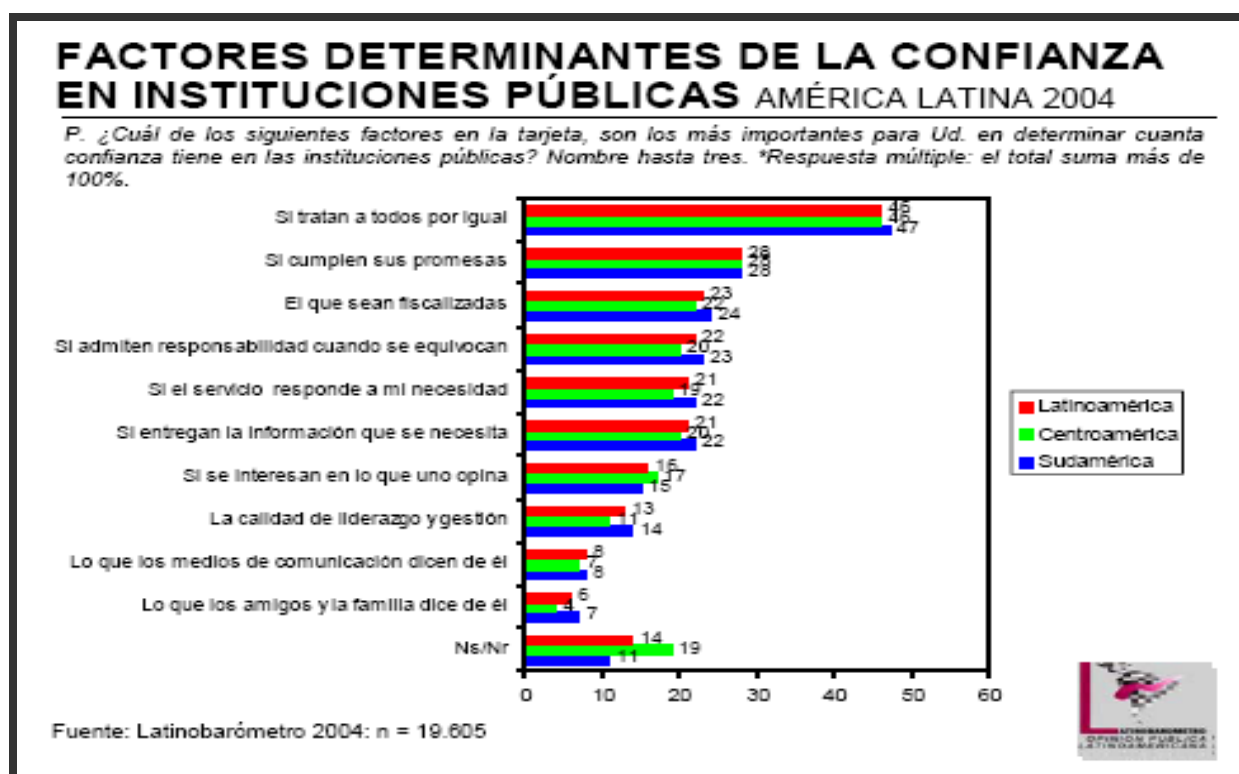


información del Latinobarómetro 2004, con relación a los factores determinantes de la confianza en las instituciones. Lo sobresaliente en este caso es la posición mayoritaria asignada al factor de igualdad expresado en la frase, “si tratan a todos por igual”. “La confianza en las instituciones depende en primer lugar de un bien político: el trato por igual. En la medida en que la democracia produzca bienes políticos, dándole certezas a la población sobre los bienes públicos y bienes políticos, en esa medida aumenta la confianza en las instituciones” (Latinobarómetro, 2004:34). Por otra parte, un porcentaje muy significativo de personas considera que la principal razón por la cual no se trata a todos por igual, apareciendo a los ojos de los consultados la pobreza como la principal causa de la discriminación en ALC, situándose muy por encima de los motivos de edad, sexo o etnia, aunque como lo analizamos antes, la pobreza se encuentra estrechamente ligada a las relaciones de género y a la pertenencia a un determinado grupo

étnico. En las figuras siguientes se presenta la información del Latinobarómetro 2004, concerniente a la percepción de la población sobre quiénes tienen a su cargo la conducción de los países. El significativo porcentaje de opiniones en el sentido de que *“el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio”*, con un porcentaje mínimo en Venezuela del 51% y el máximo en República Dominicana y Perú con un 85%, muestra la poca capacidad de las coaliciones políticas gobernantes para emerger como representantes del interés general de la sociedad y el sentimiento generalizado de que las políticas estatales responden, de manera exclusiva, a los intereses particulares de los grupos gobernantes (figura 10).

El grado de satisfacción, o sería más apropiado decir de insatisfacción, en relación con las privatizaciones y la economía de mercado, recalca la percepción de que las políticas impulsadas y el patrón de crecimiento económico adoptado no responden a sus necesidades, demandas y aspiraciones. Un significativo 71% de los entrevistados en 2003 y un 75% en 2004, tomando en cuenta el precio y la calidad de los servicios públicos desestatificados, expresan encontrarse “menos satisfecho” o “mucho menos satisfecho” con la privatización de esos servicios (figura 11). En cuanto a la satisfacción con la economía de mercado se presenta una situación similar, el porcentaje de quienes dicen sentirse “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” es sumamente reducido. En Chile, calificado como el país más exitoso de ALC en el desarrollo de una economía de mercado y que aparece en el primer lugar en cuanto al número de personas satisfechas con la economía de mercado, el porcentaje tan sólo llega al 36%. En Costa Rica, ocupante del segundo lugar, el porcentaje de personas satisfechas es de únicamente el 30% (figura 12). El deterioro en la calidad de vida experimentado por muchos ciudadanos en la región y la ausencia de acciones institucionales efectivas para la superación

Figuras 11



Figuras 12



Fuente: Latinobarómetro, 2004. <http://www.latinobarometro.org>

Figura 13

## EL PAÍS ESTÁ GOBERNADO PARA EL BENEFICIO DE INTERESES PODEROSOS TOTALES POR PAÍS 2004

P. En términos generales ¿diría usted que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? \*Aquí 'El país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio'

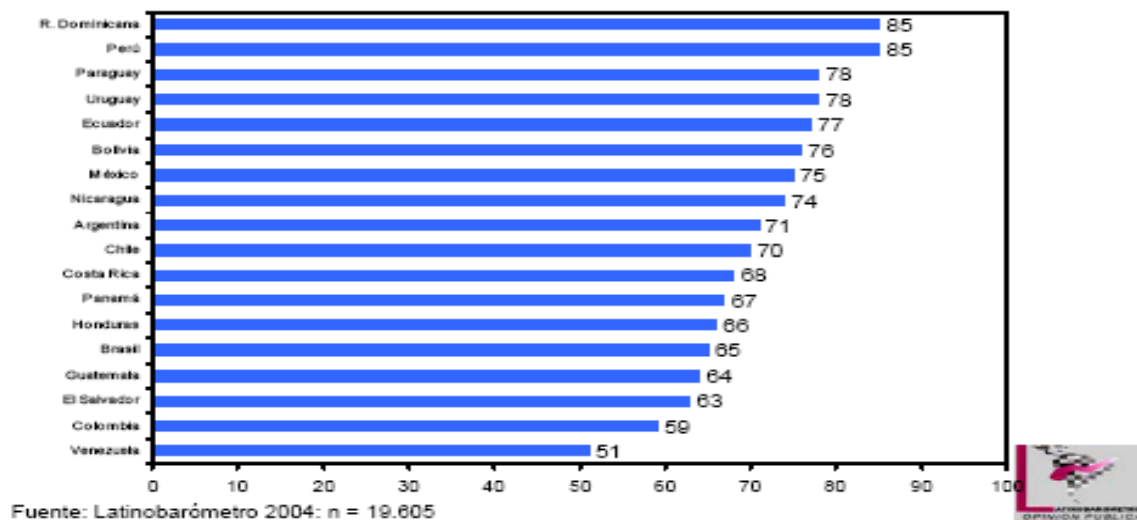
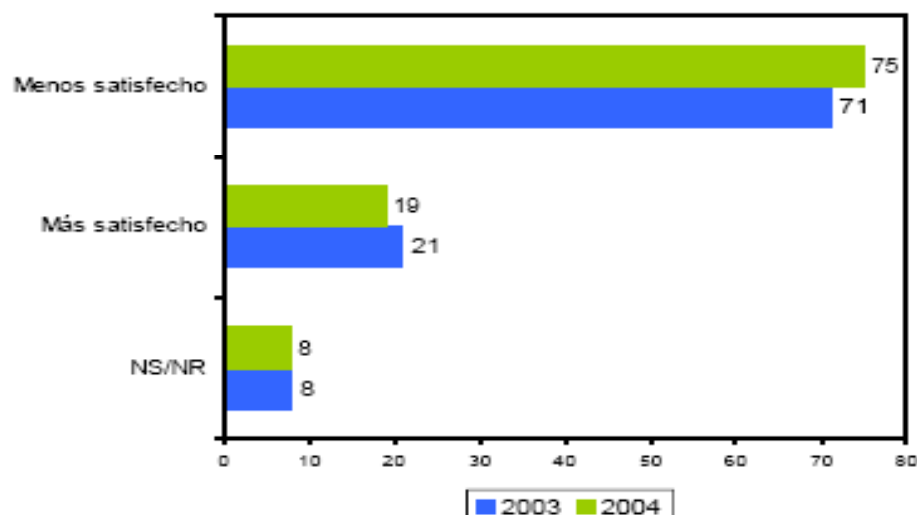


Figura 14

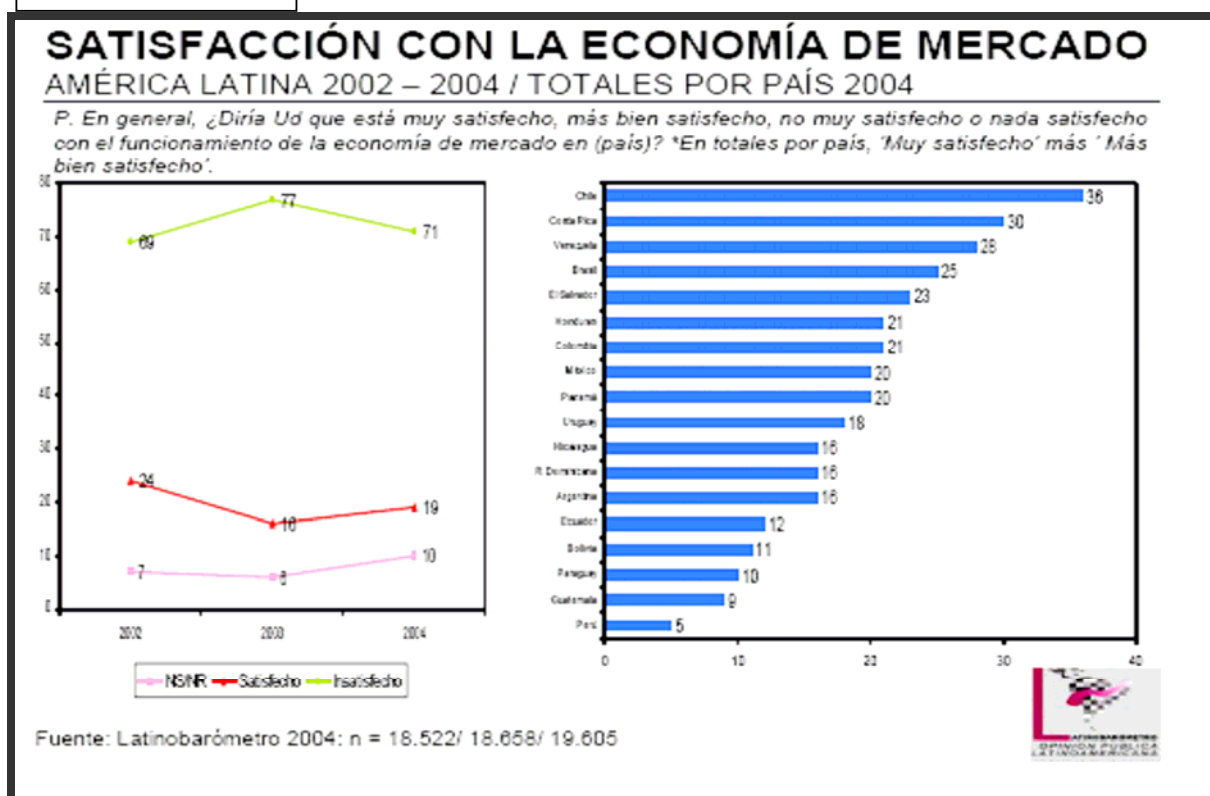
## SATISFACCIÓN CON LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS AMÉRICA LATINA 2003 - 2004

P. Se han privatizado servicios públicos estatales, de agua, luz, etc. Tomando en cuenta el precio y la calidad, ¿está Ud hoy día mucho más satisfecho, más satisfecho, menos satisfecho o mucho menos satisfecho con los servicios privatizados? \*Aquí sólo 'Mucho más satisfecho' más 'Más satisfecho' y 'Menos satisfecho' más 'Mucho menos satisfecho'.



de la pobreza y las desigualdades sociales, sin duda contribuyen a este malestar ciudadano con las orientaciones seguidas por el desarrollo de estas sociedades y con algunas de las medidas emblemáticas adoptadas con los proyectos de apertura, liberalización y privatización extendidos por toda la región. Este fenómeno de amplio descontento ciudadano tiene consecuencias muy relevantes en la gobernabilidad democrática en estos países, en el surgimiento de situaciones de inestabilidad y en la pérdida de cohesión social, elemento sustancial para la edificación de sociedades verdaderamente democráticas y para la construcción de la ciudadanía.

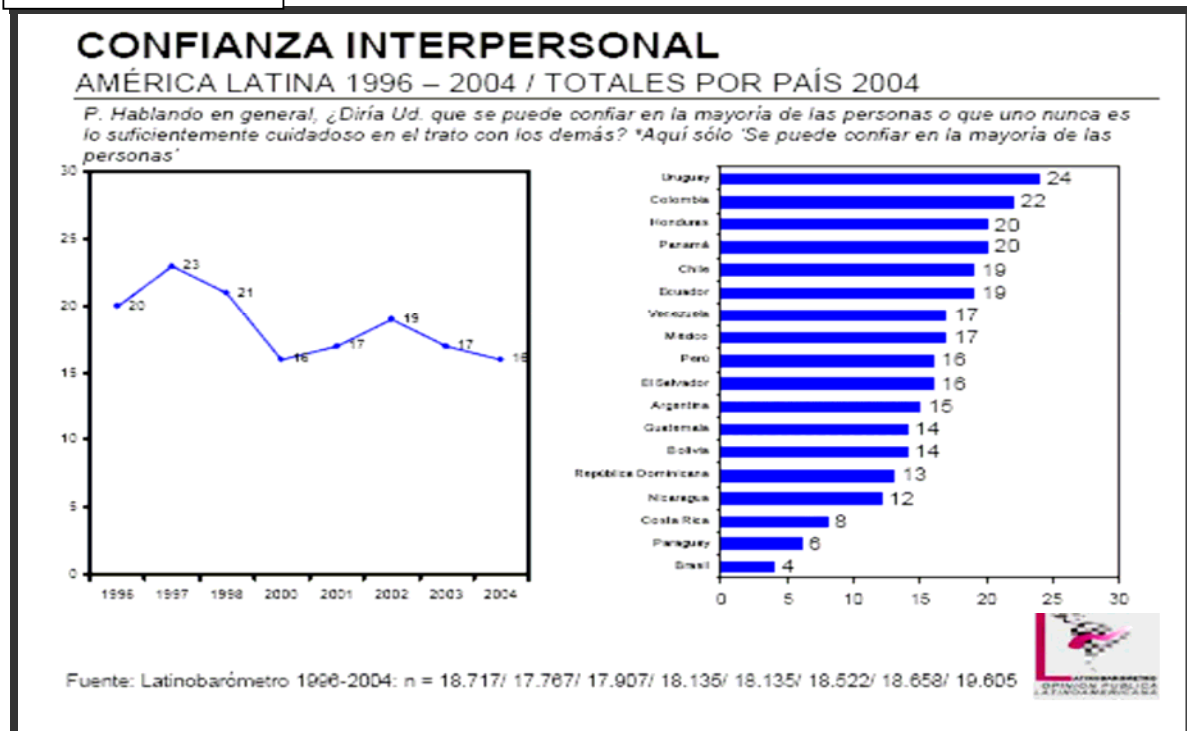
**Figura 15**





Completa el cuadro de los desafíos democráticos de ALC la información sobre la confianza de los ciudadanos en sus semejantes (*confianza interpersonal*), incluida en la figura 13. Difícilmente se logrará impulsar la democratización de las débiles democracias electorales instauradas en la región sin el desarrollo de la confianza en las instituciones y sin el fortalecimiento de la confianza entre los integrantes de la sociedad civil. A la pregunta de si se puede confiar en la mayoría de las personas el número afirmativo de respuestas alcanzó su porcentaje más elevado en Uruguay con tan sólo un 24%, seguido por Colombia con un 22% y Honduras con un 20%. En el otro extremo aparece Brasil en donde únicamente un 4% manifestó que “Se puede confiar en la mayoría de las personas”, seguida por Paraguay con un 6% y por Costa Rica con un 8%. La desestructuración política y cultural vivida por estas sociedades, el debilitamiento del tejido social, el quebrantamiento a escala *societal* de los lazos de solidaridad social – en las comunidades empobrecidas tiende a presentarse un fenómeno opuesto de reforzamiento de los lazos y las redes de cooperación generándose un tejido social más denso, no exento, obviamente, de conflictos-; y, la preeminencia alcanzada por la competencia y el individualismo en el conjunto de las relaciones sociales, generan una tendencia pronunciada al aislamiento de los individuos o las familias, con consecuencias muy significativas para la vida en comunidad, la integración social y el desarrollo de la democracia. La extendida inseguridad ciudadana, vinculada a la persistencia de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, así como al surgimiento de nuevos valores vinculados al consumo de bienes y servicios a los que tienen acceso únicamente algunos segmentos de la sociedad, contribuye al aislamiento y a la pérdida de confianza en la mayoría de las personas. La confianza es un elemento básico para la profundización de la democracia y para el restablecimiento de la integración y la cohesión social en la región.

Figura 16



#### 4. El aporte de la sociedad civil.

**La construcción de ciudadanía.** En todos estos procesos de construcción de ciudadanía las

aportaciones de la sociedad civil son de indudable relevancia<sup>48</sup>. La consideración de la

<sup>48</sup> Para **Portantiero**, "(...) la sociedad civil –como significado mínimo– es una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al Estado, definidas éstas con fines públicos. Difiere así de la familia, de la empresa y también de la sociedad *tout court*, en la medida en que está integrada por colectivos autoorganizados. También difiere de los partidos (con los que interactúan en el espacio del sistema político) en tanto las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a ocupar el poder del Estado sino a obtener cambios en su desempeño influyendo sobre el aparato del gobierno para obtener decisiones que las benefician. Dos son las dimensiones centrales sobre las cuales la sociedad civil actúa: una el Estado, otra el mercado. Estas relaciones operan de manera particular en el actual contexto latinoamericano encuadrado dentro de las

democracia como un sistema en el cual la participación de los ciudadanos se constituye en uno de los ejes fundamentales de su funcionamiento y la cada vez más clara percepción sobre los espacios no estatales en la generación de diversas formas de integración y cohesión social y en el impulso de la democratización social, en procesos que se mueve de “abajo hacia arriba”, llevan a colocar a la sociedad civil en una destacada posición en los análisis y en la definición de las iniciativas democratizadoras que se lleven a cabo en la región. La cimentación de la ciudadanía integral y la ampliación de la democracia no es una tarea exclusiva del estado y los partidos políticos, aunque sí son éstos, junto a la sociedad civil, palancas imprescindibles para promover las transformaciones requeridas para abrir paso al fortalecimiento de la vida democrática en ALC. Estas consideraciones, desde luego, no dejan de lado la generalizada y ensanchada fragmentación de los diversos actores de la sociedad civil, ni las debilidades enfrentadas por la mayoría de los partidos políticos y los propios estados, situaciones de por sí adversas para la edificación de sociedades democráticas en las cuales se respeten los derechos de los ciudadanos y sea posible el desenvolvimiento de las ciudadanías civil, política y social. En un análisis sobre este tema Luis Salazar, al subrayar el importante rol desempeñado por diversos grupos de la sociedad civil y los movimientos sociales en la abolición de los regímenes autoritarios extendidos por buena parte de la región y en la democratización vivida después de los años 80, apunta lo siguiente “La propia espectacularidad de las movilizaciones democratizadoras conduce igualmente al temor de que la normalización democrática cancele en beneficio de una clase política apenas renovada el protagonismo de las organizaciones y

---

pautas que fija la globalización capitalista y la universalización de la democracia liberal.” (Portantiero, 199:32). **Grzybowski**, por su parte, apunta que, “Por sociedad civil puede entenderse el conjunto de prácticas sociales –con sus relaciones, procesos, normas, valores, percepciones y actitudes, instituciones, organizaciones, formas y movimientos– no encuadrados como económicas o político-estatales. Se trata de un corte analítico en la compleja realidad social, vista como una síntesis de múltiples determinaciones. Entre la economía/mercados y el Estado/poder, existe la cuña de la sociedad civil, más o menos desarrollada. Las sociedades civiles, así como las economías y los Estados, no son un valor en sí, expresión de una positividad en abstracto. Son, sí, históricas y dependen de la diversidad y complejidad de los sujetos sociales que las constituyen, conforman, dan vida y expresan. El tipo y grado de su desarrollo es una condición indispensable del modo en que se desarrollan las democracias”. (Grzybowski, 2004:53).

**Recuadro 17:**  
**La nueva ciudadanía**

“(...)podemos decir que las prácticas ciudadanas no convergen hacia un eje de lucha focal (el Estado, el sistema político o la nación, como su expresión territorial), sino que se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos, territorios e interlocutores. El ciudadano deja de ser un mero depositario de derechos promovidos por el Estado de derecho o el Estado social, para convertirse en un sujeto que, a partir de lo que los derechos le permiten, busca participar en ámbitos de ‘empoderamiento’ (*empowerment*) que va definiendo según su capacidad de gestión y también según su evaluación instrumental de cuál es el más propicio para la demanda que quiere gestionar. Y a medida que se acrecienta el papel del consumo individual, tanto material como simbólico, en la vida de la sociedad, el sentido de pertenencia se desplaza desde el eje Estado-nación hacia una gran dispersión de campos en la producción de sentido y en la interacción de sujetos. La idea republicana de ciudadanía reaparece, pero no en el ámbito de la participación política, sino en una gran variedad de prácticas de asociación o comunicación en la trama social que no necesariamente confluyen en lo público-estatal.

Lo segundo —la diferenciación de los sujetos — implica que la ciudadanía se cruza cada vez más con el tema de la afirmación de la diferencia y la promoción de la diversidad. Con esto muchos campos de autoafirmación cultural que antes competían exclusivamente a negociaciones privadas y estaban referidas ‘hacia adentro’ de los sujetos, hoy competen a la sociedad civil, objeto de conversación ‘hacia fuera’ y del devenir político y el devenir público de reivindicaciones asociadas. Así, por ejemplo, prácticas que son definidas por sujetos colectivos fuera de la esfera laboral y territorial, y más en la esfera de la subjetividad, hoy son politizadas y llevadas a la lucha por derechos y compromisos: diferencias de género, etnia, práctica sexual, consumo de drogas, minorías de credo, culturas tribales arcaicas y posmodernas, y otras. Todas ellas trascienden su núcleo de pertenencia y se proyectan a un diálogo público en que se espera cambiar la opinión pública, revertir los estigmas que pesan sobre algunos grupos y ampliar la tolerancia.

El impacto de la revolución de la información transforma sociedades fordistas en informáticas, sociedades de producción en sociedades del conocimiento y de la información, mundo del trabajo en mundo distintos tiempos históricos de modo cada vez más sincrónico, por lo que también en América Latina el ejercicio y el concepto de la ciudadanía sufren los efectos de la sociedad de la información. En un mundo cada vez más descentrado y que se basa en redes, en el cual las demandas dependen menos del sistema político que las procesa y más de los actos comunicativos que logran fluir por las redes múltiples el ejercicio de la ciudadanía se expande a prácticas cotidianas a medias políticas y a medias culturales, relacionadas con la interlocución a distancia, el uso de la información para lograr conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor (de bienes y de símbolos) como agente que da voz a sus derechos y sus preferencias, y el uso del espacio mediático para transformarse en actor frente a otros actores. También aquí, a mayor dispersión de actos y reclamos de ciudadanía en la nueva era informática lleva a una mayor diferenciación de las demandas. No es indispensable buscar un partido político para canalizar reivindicaciones que, en la lógica política tradicional, debían agregarse en grandes denominadores comunes. Se puede reclamar y agitar las banderas en microgrupos conectados a una audiencia mundial por Internet, teléfonos, correo electrónico o cualquier otro medio que vaya de lo local a lo global a la velocidad de la luz y sin censura. La información nos permite saber en qué lugares del mundo habitan contrapartes que pueden solidarizar con sus pares en nuestros países y aunar fuerzas en el concierto de voces globales. Y hace posible buscar proveedores para nuestras demandas y localizar espacios donde nuestras reivindicaciones pueden resonar con los efectos buscados.”

Martín Hopenhayn, 2001 “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía” (Revista de la CEPAL, No. 73)

personajes provenientes de la sociedad civil, o los contamine con las rutinas políticas autoritarias tradicionales. La sospecha sobre las formaciones partidistas y las instancias gubernamentales se extiende a la política misma en tanto actividad perversa que sólo es motivada por la ambición del poder. El antiautoritarismo desemboca en resistencia a cualquier tipo de autoridad (incluso las legítimamente constituidas) y en aval de un particularismo irresponsable y contrario a toda visión pública de los intereses sociales. La propia autolimitación inevitable de las capacidades de un Estado y de unos partidos democráticos genera a su vez un desencanto sobre las elecciones y la política que, dadas las dificultades económicas y sociales existentes, hace proliferar identidades fundamentalistas antiliberales e incluso antipolíticas” (Salazar, 1999:24-25). Sin embargo, para el autor la propagación, por todo ALC, de organizaciones no gubernamentales(ONG's), de muy diverso tipo –desde las dedicadas a la defensa de los derechos humanos hasta las ocupadas de la defensa de los ecosistemas- deben ser entendidas como un aporte participativo a la democratización impulsado desde la sociedad civil. No obstante, también, menciona el autor la considerada por él como una suerte de cara perversa de estos procesos surgida con el riesgo de que, por la debilidad del sistema institucional estatal y la ausencia de exigencias públicas con suficiente desarrollo, algunas ONG's tiendan a “convertirse en lucrativas empresas basadas en redes internacionales laxas y opacas” (Salazar, 1999:26). Aunque, sin negar la presencia de estas situaciones, podríamos apuntar que no es esta la situación predominante, es más la irregularidad que la norma.

Para Portantiero no existe democracia si se produce una fusión entre sociedad civil y estado, si cada una de estas esferas de la sociedad no se encuentran suficientemente diferenciadas y si no existe una sociedad civil autoorganizada, pluralista y autónoma. Para este autor, “(...) ambos, Estado y sociedad civil deben transformarse en condición de una democratización recíproca”(Portantiero, 1999:37). Esta afirmación de Portantiero pareciera ser coincidente con la

concepción de Held, de acuerdo a la cual la democracia es un proceso de dos caras: una cara es el estado y la otra la sociedad civil. Por lo tanto, el desarrollo de la democracia en nuestros días debe incorporar la “reforma del poder del Estado” y la “reestructuración de la sociedad civil”, lo que lleva a un proceso de doble democratización: Este proceso de doble democratización busca generar un “ciudadano activo”, dispuesto a retornar a la vida pública, con oportunidades y condiciones básicas para vivir la ciudadanía. Se supera así la concepción limitada de democracia, según la cual ésta ‘no implica más que un voto periódico’” (Mora, 2001:129). La visión de Hopenhayn sobre las nuevas formas de ciudadanía, incluida en el recuadro 15, originadas en el entorno de globalización, debilitamiento de los estados nacionales y de incremento de la diferenciación social característicos de la época presente, no resultan en nada contradictorias con las consideraciones de Held, salvo en el énfasis puesto por el autor en el doble proceso democratizador requerido para “democratizar la democracia”. No sólo se trata de comprender las condiciones particulares en las cuales se desenvuelve la sociedad civil, de sus reivindicaciones más centradas en lo que Giddens denomina la “subpolítica”<sup>49</sup> y del reforzamiento de su autonomía, aspectos que sin duda contribuyen a la reestructuración de la sociedad civil, a su democratización y a la construcción de ciudadanía. El análisis sobre las diversas dimensiones de esta compleja dinámica social, no debería dejar de lado el otro componente del proceso y la incidencia de la “nueva ciudadanía” en él: las transformaciones en cuanto al poder del estado y en relación con la creación de condiciones para fortalecer la sociedad civil y ampliar la nueva ciudadanía. Esta dimensión democratizadora exige impulsar modificaciones en la integración de las coaliciones políticas gobernantes, reorientaciones en las

---

<sup>49</sup> “Lo que a algunos les parecía un proceso de despolitización -la pérdida de influencia de gobiernos nacionales y partidos políticos- era para otros una extensión del compromiso y activismo políticos. Ulrich Beck habla del surgimiento de la ‘subpolítica’ –la política que ha emigrado del parlamento hacia grupos ‘de interés único’ (single-issue) en la sociedad-. Muchos de estos grupos, como Greenpeace u Oxfam, operan a una escala global (...). Los nuevos movimientos, grupos y ONG’s son, pues, capaces de tensar sus músculos en la escena global y hasta las corporaciones han de tomar nota. Beck compara ‘el inmovilismo del aparato gubernamental’ con la ‘movilidad de los agentes en todos los niveles posibles de la sociedad’ y ‘el declive de la política’ con ‘la activación de la subpolítica’. Los grupos de iniciativa ciudadana, argumenta, han adquirido poder unilateralmente, sin esperar a los políticos” (Giddens, 1999:63-65).

políticas económicas y sociales, la apertura de espacios a la participación de los grupos excluidos y la expresión de la voluntad concreta por enfrentar las situaciones de pobreza y desigualdad, fenómenos limitantes del desarrollo de la ciudadanía.

En consecuencia, si bien los cambios experimentados por la sociedad civil en la región muestran el surgimiento de una tendencia muy clara de los actores y los movimientos sociales, “nuevos” y “tradicionales”, por los temas correspondientes a la “subpolítica”, en el sentido expuesto por Giddens, en los cuales han conseguido alcanzar logros muy significativos y extender sus acciones reivindicativas, de muy variada naturaleza, a escalas mucho más amplias (nacionales, regionales y globales) por medios no convencionales -aportados por el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación-; estas acciones, de carácter político, no se encuentran al margen de la búsqueda de la incidencia en la definición de las decisiones estatales en los ámbitos local, nacional e internacional. En este sentido, aunque no es válido generalizar en las desiguales situaciones sociales y políticas prevalecientes en la región, sí se constata una tendencia al alejamiento de los partidos políticos por parte de los actores emergentes de la sociedad civil, a un desenvolvimiento autónomo en relación con el sistema institucional estatal y a un movimiento creador de ciudadanía a partir de los espacios no cobijados o controlados por los partidos o el estado. Pero, la mayoría de las acciones impulsadas desde la sociedad civil tienen un irrefutable contenido político, sin importar su carácter subpolítico o su desvinculación de las formas de organización y participación política ancestrales. Las ONG's, parte activa de la sociedad civil, han asumido incluso, forzadas por las circunstancias, tareas de desarrollo económico, social y ambiental de gran relevancia para propiciar la generación de ingresos, el fortalecimiento de las redes sociales de intercambio, reciprocidad y protección, la adquisición de capacidades, la integración social y la equidad por parte de numerosas comunidades rurales y urbanas en toda la región. El vacío institucional ocasionado por el encogimiento del estado y la incapacidad o desatención por parte de éste

para responder a las necesidades y demandas de los grupos en situación de pobreza o exclusión social, abrió un espacio para impulsar el acompañamiento, la facilitación o la promoción del autodesarrollo por parte de estas comunidades, que ha venido siendo llenado, con disímiles grados de efectividad, por las ONG's. En tanto las organizaciones no gubernamentales vinculadas con el desarrollo contribuyen a la superación de la pobreza y la exclusión y crean condiciones para el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, están brindando una aportación significativa a la creación de una ciudadanía integral. Para Fleury, "(...) lo que se observa en la dinámica actual de lucha y combate a la exclusión es que este proceso posee una dimensión emancipadora, de constitución de nuevos sujetos sociales, una dimensión política representada por el poder que cobran los nuevos actores y la creación de nuevas formas de reivindicación del ejercicio de los derechos de ciudadanía, pero también una dimensión institucional, al alterar la propia materialidad del Estado, dando lugar a nuevas formas de co-gestión pública(...)" (Fleury, 1999:10).

Volviendo a las 10 falacias sobre los problemas sociales de ALC elaboradas por Kliksberg, se encuentra una estrechamente relacionada con el tema tratado en este punto del guión, la cual ofrece un buen punto de cierre al análisis efectuado hasta aquí. La séptima falacia propuesta por Kliksberg se refiere a "la incredulidad sobre las posibilidades de aporte de la sociedad civil". Para el autor, "El pensamiento económico circulante envía a veces explícitamente y con frecuencia implícitamente un profundo mensaje de desvalorización del posible rol que puede jugar la sociedad civil en los procesos de desarrollo y en la resolución de los problemas sociales. Su énfasis está totalmente volcado en el mercado, la fuerza de los incentivos económicos, la gerencia de negocios, la maximización de utilidades como motor del desarrollo, las señales que pueden atraer o alejar al mercado. El mundo de la sociedad civil es percibido como un mundo secundario, de segunda línea respecto a lo que sucede en el 'mundo importante' conformado por los mercados. De ese enfoque van a surgir políticas públicas de apoyo muy limitado, casi



‘simbólico’ y por ‘cortesía’ a las organizaciones de la sociedad civil, y una desconfianza fuerte a depositar en ellas responsabilidades realmente relevantes.

La falacia razona en términos de una dualidad básica: Estado versus mercado. En los hechos la situación es mucho más matizada. Existe un sinnúmero de organizaciones que no son ni lo uno, ni lo otro. Fueron creadas con finalidades distintas, los actores sociales que se hallan tras ellas son otros, y las metodológicas que utilizan no son de Estado ni de mercado. Este mundo comprende entre otras: las organizaciones no gubernamentales en continuo crecimiento en América Latina que han sido denominadas con frecuencia el tercer sector y que realizan múltiples aportes en el campo social, los espacios de interés público que son fórmulas especiales muy utilizadas en los países desarrollados en donde numerosas Universidades, y hospitales han sido fundados por ellos, se trata de emprendimientos de largo plazo animados por numerosos actores públicos y privados, modelos económicos que no son de mercado típicos como las cooperativas que tienen alta presencia en diversos campos, y el amplísimo movimiento de lucha contra la pobreza desarrollado en toda la región por las organizaciones religiosas, cristianas, protestantes, y judías que esta en primera línea de la acción social. La realidad no es solo Estado y mercado como pretende la falacia. Incluso algunas de los modelos de organización y gestión social y general más efectivos de nuestro tiempo fueron desarrollados en esta vasta área diferente de ambos”. (Kliskberg, 2001:25).

## Preguntas para la autoevaluación

---

6. ¿Cuáles son los componentes del triángulo de los desafíos democráticos de América Latina y el Caribe y cómo se relacionan entre sí cada uno de los vértices de esa figura?
7. ¿Cuáles son los aspectos principales de las tres ciudadanía que contribuyen al desarrollo de una ciudadanía integral y cuáles son, según su criterio, las principales condiciones requeridas para construir la ciudadanía social en la región? ¿Qué aportes brinda la sociedad civil al desarrollo de estos procesos?
8. ¿Qué tendencias del desarrollo seguido por las sociedades latinoamericanas y caribeñas durante las últimas dos décadas se han convertido en obstáculos relevantes para la construcción de ciudadanía y para impulsar la democratización de las naciones de ALC?
9. De acuerdo con su punto de vista, ¿Qué importancia tienen la discriminación racial y las desigualdades por razones de género y edad para la construcción de ciudadanía en la región? ¿Cuáles son las características del trabajo forzoso que subsiste aún en ALC?
10. ¿Qué importancia tiene para el desarrollo democrático de ALC la pérdida de confianza de los ciudadanos en instituciones sustanciales para impulsar el fortalecimiento de la democracia en la región, tales como el parlamento, los gobiernos y el poder judicial? ¿Cómo se relaciona el deterioro de la confianza de la población en las instituciones con la insatisfacción con el libre mercado y la privatización de los servicios públicos?

## **Capítulo IV**

---

### **Política social y programas de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe**

---

**Objetivos:**

- C) Que el lector cuente con la información y los recursos metodológicos que le permitan relacionar los cambios originados en el entorno económico, político y social de América Latina y el Caribe, con las modificaciones en la orientación de las políticas sociales aplicadas en la región.
- D) Que el lector pueda examinar y analizar la evolución del “gasto público” destinado al combate a la pobreza y al desarrollo social y los principales resultados alcanzados con las iniciativas institucionales impulsadas en este campo en la región.
- E) Que el lector cuente con la información y los elementos de análisis que le permitan valorar los resultados obtenidos y las consecuencias políticas y sociales ocasionadas por la preeminencia de las políticas de compensación social y de focalización del gasto social en América Latina y el Caribe.

## 1. Reformas económicas y políticas y reorientación de la política social.

**L**as reformas económicas y la política social. Las reformas económicas y la primera generación de reformas del estado aplicadas en la mayoría de los países de ALC, como lo analizamos en el capítulo I de este documento, tienen un impacto sustancial en el desenvolvimiento de estas sociedades. La adopción de una modalidad de crecimiento económico y un proyecto de estado uniformes para toda la región, con independencia de las condiciones históricas, económicas, políticas, sociales y culturales particulares de las diversas naciones, provoca una ruptura con las pautas del desarrollo seguidas por estas sociedades en los períodos anteriores, sin reparar en sus componentes positivos o en sus fortalezas y acentuando sus debilidades o sus perversidades, las que sin duda eran copiosas. La receta única, correspondiente con el pensamiento único, se aplicaba con independencia de las dolencias del paciente. De esta manera, la introducción de estas reformas formó parte de una suerte de gran **proyecto de ingeniería social**,<sup>50</sup> en el que el estado aparece como el asiento de todos los males enfrentados por la sociedad y su intervención en los diferentes ámbitos del sistema, principalmente en la economía y la prestación de algunos servicios hasta entonces considerados estratégicos, como el principal obstáculo para el crecimiento de la economía y su integración en los mercados globalizados. La propagada aceptación del modelo encuentra

---

<sup>50</sup> En este caso se utiliza este concepto en términos sociológicos y no en el extendido uso del término en el campo de la seguridad informática en el que se denomina así a los diferentes mecanismos, ardides o técnicas con mayor grado de elaboración empleadas con el fin de conseguir que las personas revelen sus contraseñas u obtener otra información, contra su voluntad, mediante el engaño.

condiciones apropiadas para su acogida en los condicionamientos establecidos por los organismos financieros internacionales a los estados aquejados por una bancarrota fiscal, en las circunstancias políticas y sociales existentes en el período de transición a la democracia y en la coincidencia con el pensamiento reinante entre las nuevas coaliciones políticas, conformados por las cúpulas estatales (políticos empresarios) y empresariales (empresarios políticos) y por grupos de tecnócratas, formados la mayor parte de ellos en exterior o en instituciones o carreras universitarias y tecnológicas especialmente moldeadas con una visión antiestatalista y centradas en la creencia absoluta en el mercado como el motor del crecimiento de la economía y como el espacio en el cual se produciría el suministro de los bienes y servicios públicos requeridos para el desarrollo de la sociedad. Como apunta Gascó, “La imposición y la imitación de estrategias indiferentes al sistema político, económico y social latinoamericano han desembocado, en fin, en su fracaso y es que la reforma del Estado en América Latina debería haber sido necesariamente diferente a aquellas desarrolladas en los países que conforman el G-7 puesto que las circunstancias que las justificaron eran sustancialmente distintas...” (Gascó, 2004:8).

Pero como ha ocurrido con los diversos intentos de instaurar modelos de sociedad, con independencia del signo o la orientación de los fundamentos postulados, al no considerar las aspiraciones de la población, la cultura y las condiciones particulares de la sociedad en la cual se trata de implantar el modelo, se termina interpretando y ajustando la realidad al proyecto. La historia muestra con reiterada obstinación los altos costos humanos pagados por la atención a las visiones ideológicas convertidas en la única forma aceptable de entender la realidad y la única vía posible de emprender el camino al desarrollo. Los costos sociales que surgirían por la incapacidad del modelo para superar la pobreza, la exclusión social, la mortalidad infantil, la inseguridad alimentaria o las diferentes privaciones humanas soportadas por millones de personas en ALC, fueron anunciados por los opositores y por los propios defensores de esta

macro ingeniería social. Éstos hablaron del irremediable “costo social del ajuste” y sobre el inevitable surgimiento de “ganadores” y “perdedores” y confiaron en que el gradual incremento del PIB, el aumento de las exportaciones, la atracción de inversiones, la liberalización de la economía, la desregulación del mercado laboral, la privatización de los servicios, el empequeñecimiento del estado y los equilibrios macroeconómicos, casi de manera automática, producirían el bienestar esperado por la población y operarían como los mecanismos más eficaces para la superación de la pobreza.

El mismo Gascó describe algunas de las acciones ejecutadas en distintos ámbitos y con diferentes énfasis, por medio de las cuales se trataron de concretar las reformas del estado. Según este investigador, “Las primeras iniciativas en este sentido tuvieron lugar en el marco de las llamadas reformas de primera generación adoptadas en varios países a lo largo de la década de los ochenta como consecuencia del llamado Consenso de Washington y orientadas, fundamentalmente, a la reducción del tamaño del Estado y a la disminución de su peso en la economía. Estas acciones, que estuvieron dirigidas y estrictamente controladas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tuvieron lugar en diferentes ámbitos entre los que cabe destacar...:

- 1) Las estrategias de recorte, particularmente intensas en Bolivia y Perú, que enfatizaron la erradicación de nóminas fantasmas y las **reducciones de personal**.
- 2) La política de **privatización de empresas públicas** que, especialmente a partir de 1985 y tras la proclamación del norteamericano Plan Baker, fue ampliamente aplicada en países como Argentina con el objetivo de generar beneficios fiscales.
- 3) Los **procesos de descentralización** que implicaron incipientes transferencias a los gobiernos locales de responsabilidades en la provisión de servicios así como de mayor poder fiscal” (Gascó, 2004:7)

Al señalar la supuesta facilidad con la cual se llevaron a cabo estas reformas, Oszlack (1999) argumenta que contribuyó a que esto fuera así, entre otros factores, la relativa simplicidad de estas transformaciones, cuyo propósito era “**extrae áreas de competencia estatal**” y de “**desprenderse de dominios funcionales**” del estado. Para este autor, **la finalidad no era mejorar la gestión estatal sino reducir su ámbito.**

En este marco de reformas se produce la sustancial reorientación de las políticas sociales llevada a cabo a partir de la década de 1980 en la mayoría de los países de ALC. Aceptar como una de las consecuencias ineluctable de las políticas de ajuste estructural -de las cuales forma parte la reforma del estado-, el desmejoramiento en la calidad de vida de significativos grupos de la población (el costo social del ajuste), entre los cuales se destacan los denominados “pobres estructurales” y algunos estratos medios de la sociedad, los “nuevos pobres”, lleva a la definición de un conjunto de medidas de compensación social dirigidas a aliviar la situación adversa enfrentada por los grupos más necesitados, originada como resultado de la aplicación del ajuste estructural. Esta reorientación de las políticas conduce al debilitamiento de las **políticas sociales de carácter universal**, lo que excluye de los beneficios a los nuevos pobres y deteriora las condiciones de sobrevivencia de otros sectores medios de la sociedad; lleva, asimismo, a la disposición de los recursos en función de las medidas compensatorias; centra la atención de las dependencias estatales y de las nuevas agencias privadas, responsables de la ejecución de las políticas sociales, en las estrategias de **focalización** del gasto social y en el desarrollo de nuevas metodologías de medición de la pobreza y de sofisticados instrumentales para identificar a las personas o las familias con mayores necesidades, en quienes se pondría el foco para la aplicación de las iniciativas.

El desplazamiento desde las políticas de corte universal hacia la focalización se ubica, con mucha claridad, en el conjunto de medidas adoptadas con la intención de reducir el gasto



público. Algunos de los argumentos utilizados con frecuencia por los defensores de estas estrategias subrayan la endémica escasez de recursos padecida por los estados en la región, la ausencia de equidad en las acciones redistributivas impulsadas en los períodos anteriores, los requerimientos fiscales evidentemente menores de la focalización, en relación con los costos de las políticas universales, y las posibilidades que ofrecen éstas de llegar, de manera más eficiente, a los grupos más pobres y desprotegidos (Filgueira, 1998:103). Una de las medidas adoptadas, impuestas por los organismos multilaterales como condición para el financiamiento de los programas de compensación, fue el de la creación de Fondos de Inversión Social (FIS). Estos fondos son aplicados como medidas de corto plazo o como iniciativas de emergencia destinadas a atenuar los impactos del ajuste estructural: programas para la generación empleo en la construcción de obras públicas, programas de asistencia directa (asistencia alimentaria), programas de desarrollo productivo (microcréditos, creación de microempresas, capacitación). Los FIS son canalizados de manera descentralizada, a partir de las iniciativas locales identificadas e impulsadas por las comunidades empobrecidas, por grupos de autoayuda o las ONG's.

Para Fleury, la estrategia de focalización permitió recuperar el modelo asistencial, desprestigiado por su empleo como un mecanismo de mantenimiento del clientelismo político. Sin embargo, “Aunque transformado en alternativa viable y deseable desde el punto de vista técnico, enfáticamente defendido por las instituciones financieras multilaterales atado al condicionamiento de sus préstamos a la región, el modelo asistencial redimido no se libera de sus características intrínsecas: la fragmentación de las acciones, la descoordinación con otros organismos gubernamentales, la creación de fondos especiales a los cuales no se garantiza continuidad, y el uso político de los programas asistencia” (Fleury, 1999). Sin modificar la esencialmente la estrategia de focalización, los propios organismos multilaterales han incorporado en sus políticas nuevos conceptos, tales como la protección social, las redes de

seguridad social y el manejo del riesgo social. Estas redes, según Hicks y Wodon, se crearían con la finalidad de reducir el riesgo provocado por las perturbaciones exógenas, tales como las crisis económicas, con las cuales se ven afectados numerosas personas, o los riesgos endógenos, tales como la pérdida del empleo, la enfermedad o una muerte. Las redes de seguridad, según estos autores, deberían estar basadas en los siguientes aspectos: a) un análisis sobre quiénes tienden a verse más afectados por las crisis y qué clase de mecanismos emplean usualmente para enfrentarlas; b) ofrecer una cobertura suficiente de la población a la que se desea llegar, sobre todo los grupos más vulnerables y excluidos; c) estar bien focalizada en los pobres, con reglas claras en materia de elegibilidad y cese; d) hallarse bajo la supervisión de instituciones ya establecidas y que funcionen bien; e) ser anticíclica, lo que significa recibir más financiamiento cuando hay una crisis económica y que se puedan aplicar automáticamente ante situaciones como un aumento del desempleo o el crecimiento de la pobreza sobre cierto nivel previamente convenido; f) ser sustentable desde el punto de vista fiscal; g) poder entregar beneficios con rapidez y que la mayor parte de los costos vaya a incrementos netos del ingreso; h) complementar y no sustituir los programas de redes de seguridad y otros mecanismos de protección social de carácter privado; y, i) reducirse proporcionalmente una vez pasada la crisis (Hicks y Wodon, 2001:100). Hicks y Wodon enumeran algunos de los programas focalizados de protección social ejecutados en la región: a) **programas de asistencia laboral** (dan empleo mediante proyectos de obras públicas); b) **fondos de inversión social** (suministro de infraestructura social en pequeña escala, programas de nutrición, asistencia técnica y microcrédito); c) **Programas de nutrición y alimentación** (entrega directa de alimentos, cupones para la compra de alimentos, trabajo por alimentos, distribución de alimentos vinculada con programas de salud); d) **seguro de desempleo** y otros programas (indemnización por cese en el servicio, seguro de desempleo, pensiones para adultos mayores, vivienda).

### Recuadro 18: Reorientar las políticas sociales.

“Como la porfiada realidad nos muestra, no existe entonces un desarrollo social lineal y la vigencia de políticas basadas en los supuestos de la automaticidad de los beneficios del crecimiento y de la autosustentabilidad de los accesos sociales, no puede tener otro desenlace que frustraciones.

Aquellas políticas y medidas que sirven y son aplicables para enfrentar la pobreza estructural, la exclusión, la falta de accesos y la extrema pobreza, no lo son para las nuevas formas que se instalan en los noventa, asociadas a la inestabilidad de los mercados laborales, con nuevas vulnerabilidades que afectan no sólo -y como es habitual- a los sectores pobres, sino también a los sectores medios. En este escenario, las indefensiones, desprotecciones e inseguridades que nacen de nuevas desigualdades en las que viven muchas personas y familias, aparecen como problemas tanto o más cruciales para las políticas sociales, que los requerimientos de mínimos básicos para los más pobres.

Una mirada panorámica a los indicadores sociales en los diversos países de América Latina nos revela que la década pasada constituye un punto de inflexión con respecto al pasado inmediatamente anterior y las sociedades experimentan, con distintas velocidades, y avances dadas la heterogeneidad de los países en la región, un proceso de tránsito desde la exclusión social a la integración desigual.

Desde la perspectiva de las políticas sociales, esta transformación constituye un escenario radicalmente distinto en cómo deben concebirse y adecuarse dichas políticas para hacerse cargo, no sólo de la pobreza, sino de las nuevas necesidades asociadas a las múltiples expresiones de la desigualdad en un contexto de cambio en las expectativas subjetivas que experimenta la población.

El salto de las políticas sociales de los ochenta a los noventa se basó en un cambio en la cooperación asistencial del estado que reducía su labor a la tarea de auxiliar a los más pobres, a una que centraba en éste la responsabilidad, junto con asistenciar, de desarrollar las capacidades de las personas. El paso desde las políticas sociales predominantemente asistencialistas a su combinación con aquellas de igualdad de oportunidades, fue muy relevante, pues posicionó de nuevo al estado con funciones sociales de las que había sido marginado y que pasaron a ser, una vez más, indelegables e insustituibles, cuestión que ha permitido abrir espacios para plantear una agenda de universalización de los derechos sociales.

De modo que, en los noventa el eje de las políticas sociales asumió como intencionalidad y discurso declarado la tarea de compensar las desigualdades de origen para abrir oportunidades equivalentes a todas las personas. Oportunidades de acceso especialmente en la educación y en la atención de la salud, así como en condiciones básicas de habitabilidad, fueron los propósitos que movilizaron los esfuerzos de las políticas sociales en buena parte de los países latinoamericanos, con logros y resultados de muy distinto alcance.

En el balance de lo ocurrido, al inicio del nuevo milenio resulta que, así como los accesos (igualdad de oportunidades o igualdad en el origen) no están todavía garantizados universalmente, sobre todo accesos de calidades comparables, tampoco tales accesos logran conquistarse de una vez y para siempre, pues el nivel de dependencia que tiene los derechos sociales de la situación laboral, torna vulnerables tales derechos para un segmento amplio de la sociedad.

El nuevo desafío presente en las políticas sociales supone, por una parte, revisar la experiencia reciente, de la última década, e incorporar, por otra, con mirada de siglo veintiuno el viejo debate de la igualdad (aquel que privilegiaba políticas redistributivas o de igualdad en los resultados), de tal modo de repensar sistemas de bienestar que permitan combinar condiciones de igualdad en el origen (políticas de igualdad de oportunidades de calidad comparables), con mecanismos que garanticen algunas igualdades en los resultados (políticas y mecanismos de protección social), dadas las incertidumbres y riesgos sociales propios de la nueva organización mundial de la economía y su impacto social a niveles nacionales”.

---

Clarisa Hardy, 2004 “Los desafíos de equidad y protección social” (269-271)

No cabe duda de que este conjunto de iniciativas de focalización o de protección social, de carácter compensatorio, si bien producen algún alivio en las condiciones de subsistencia de las familias elegidas para participar en ellos, resultan muy limitados para dar respuesta a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social extendida por toda ALC. Su orientación dirigida a atender los impactos originados, primero, por los programas de ajuste estructural y, más adelante, por el marcado carácter excluyente del modelo de crecimiento económico y por las dificultades enfrentadas para lograr la revitalización del estado y la recuperación de algunas de sus funciones esenciales en la promoción del desarrollo social y en el fortalecimiento de las políticas de corte universal requeridas para enfrentar las desigualdades, el empobrecimiento de los sectores medios y la persistencia de las privaciones y la exclusión sufrida por los grupos más pobres de la sociedad (véase el recuadro 16). Como apunta Hardy, “El balance, tras una década de operación es que, si bien estos fondos constituyen un espacio de innovación programática focalizada y de gestión más ágil y flexible, los limitados recursos con que cuentan, su escasa incidencia y articulación con las políticas sociales regulares de amplia cobertura e impacto (como lo son educación y salud, por ejemplo), así como la vigencia de políticas económicas cuyos efectos inciden en toda la población y no sólo en los más pobres, hacen que sus resultados sean limitados, no generalizables territorialmente, de impactos coyunturales, sin progresión ni continuidad temporal” (Hardy, 2001:7).

La inclusión en extenso de otra de las falacias sobre los problemas sociales de ALC (en este caso la quinta falacia), elaboradas por Klisberg, pretende completar la visión sobre la reorientación de las políticas sociales introducida en los años 80 en la región, con la reducción a un segundo plano de estas políticas –la desvalorización de las políticas sociales- y su subordinación a las políticas económicas. Los magros resultados obtenidos con la aplicación de estas políticas en la región, la persistencia de la pobreza y el ensanchamiento de las desigualdades, así como la imposibilidad de eliminar por este camino sus causas estructurales,

además de generar inestabilidad social, pérdida de credibilidad de las instituciones públicas y una sensible reducción de la confianza en ellas por parte de la población, ha incidido en la presencia de cambios relevantes en la composición de las coaliciones políticas gobernantes en varios países y en el surgimiento de nuevos movimientos sociales y políticos con mayor capacidad de incidencia en la orientación del desarrollo. Asimismo, la multiplicación de los costos sociales de las reformas y la inequidad del desarrollo económico ha provocado considerables problemas de gobernabilidad e inestabilidad social y política en la mayoría de las naciones latinoamericanas y caribeñas, situación que conspira contra el logro de una mayor capacidad de atracción de inversiones, el incremento de las exportaciones y un crecimiento más dinámico y sostenido de la economía. La comprensión sobre los riesgos que entraña la permanencia de esta situación, las dificultades enfrentadas para lograr reducciones más significativas en la pobreza y las desigualdades sociales, así como las exigencias por ahondar la democratización, eliminar la exclusión, ampliar la ciudadanía y promover la integración y la cohesión de estas sociedades, ha colocado el tema de las políticas sociales y el de la creación de un marco institucional apropiado para responder, de manera más efectiva, a las necesidades y demandas sociales de la población en un lugar preferente en la agenda política de la región. Esta situación se expresa en el comportamiento del gasto social, en la creación de nuevos arreglos institucionales en el ámbito estatal para enfrentar la pobreza y la desigualdad y en los intentos por fortalecer las políticas sociales. Serrano y Raczynski ofrecen una definición de las políticas sociales y las diferencian de los programas orientados a la reducción o el combate a la pobreza. La distinción efectuada, a pesar de enfatizar en la necesaria complementariedad entre ambas con el fin de lograr un mayor impacto, no parece resolver las múltiples interrelaciones y los diversos flujos de movilidad ascendente y descendente existentes entre los grupos de la población en condiciones de pobreza o indigencia (pobreza extrema) y los sectores medios que han visto disminuir su calidad de vida o que han incrementado su vulnerabilidad social, con los cuales se comparten, además del territorio, diversas limitaciones para el ejercicio pleno de sus

derechos civiles, políticos y sociales. Por este motivo, pareciera más conveniente manejar un concepto de la política social comprensivo de las diversas iniciativas dirigidas a la búsqueda del bienestar, la equidad social, la distribución, el acceso a los recursos y las oportunidades y el desarrollo de las capacidades requeridas para obtener los medios necesarios para la subsistencia, alcanzar el desarrollo humano y la ciudadanía integral (ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social). De esta manera, más que políticas o acciones complementarias se tendrían políticas sociales integrales, con respuestas particulares a las necesidades, demandas y condiciones específicas de los diferentes grupos sociales. Esto permitiría, a la vez, articular los programas dispersos e integrar las políticas y los programas de carácter universal con las políticas focalizadas y los programas de asistencia y protección social, en un marco común de acción<sup>51</sup>. Asimismo, debería reforzarse la visión según la cual la superación de la pobreza y la búsqueda del bienestar debe ser un desafío a enfrentar por las políticas sociales y por las políticas económicas. Por otra parte, la integralidad de la política social permitiría superar la situación originada con las políticas compensatorias en el sentido de no contemplar la garantía de los derechos ciudadanos entre sus propósitos y su puntualización en la distribución de los beneficios entre los grupos más necesitados. Por estas razones, para Fleury estas políticas terminan, contradictoriamente, reforzando la exclusión al estigmatizar a los beneficiarios (Fleury, 1999). Esta autora señala que “... la principal enseñanza que se puede inferir de esta estrategia de reformas es que la contraposición entre las políticas sociales aplicables a todos, y las políticas sociales focalizadas, no ayuda a los países de la región al diseño de políticas que efectivamente logren objetivos acumulativos y no concurrentes: combatir la pobreza, construir

---

<sup>51</sup> Para Serrano y Raczynski, “Las políticas sociales están concebidas para el grueso de la población de recursos medios y escasos que requieren ayuda estatal o pública para satisfacer algunas o todas sus necesidades vitales. Los bienes y servicios públicos en los países latinoamericanos presentan malos indicadores de calidad y en muchos casos también de cobertura. Adonde menos llegan las políticas es a los más pobres. Las políticas o modelos de superación de la pobreza no son lo mismo ni obedecen a la misma lógica que las políticas sociales. En la medida que se establezcan las diferencias y las complementariedades entre ambas, se podrán diseñar soluciones más pertinentes, se logrará mayor impacto y se podrá sumar a diversos actores públicos y privados concernientes al problema social de la pobreza extrema” (Serrano y Raczynski, 2004:40).

ciudadanos y eliminar la exclusión” (Fleury, 1999). Hardy, por su parte, propone llevar a cabo una nueva generación de reformas sociales en la región que permitan redefinir el sentido restrictivo de las políticas sociales de los años 90 e inicie la construcción de una red o sistema de bienestar en el que se combinen “garantías de acceso universales (destinando políticas focalizadas a quienes experimentan mayores obstáculos), con calidad de las prestaciones otorgadas, calidades que deben ser universales”. El fondo de estas nuevas reformas, según Hardy, es lograr la articulación entre “el acceso y la calidad de las oportunidades (igualdad en el origen) y garantizar algunos resultados para toda la sociedad con mecanismos de protección social” (Hardy, 2004:298).

La búsqueda de una reorientación de la política social que permite dar respuestas efectivas a la situación de pobreza y desigualdad extendida por ALC, lleva a la generación de diversas propuestas de reforma social que permitan revitalizar el sistema institucional público vinculado con el desarrollo social y colocar el tema de las políticas sociales en un lugar preferente en la agenda del desarrollo en la región. CEPAL ofreció, en el 2000, un conjunto de criterios o principios rectores de la política social. Estos son:

### **1) Universalidad**

Según este principio es necesario que todos los miembros de la sociedad puedan acceder a determinadas protecciones o beneficios fundamentales, que se requieren para que las personas participen plenamente en la sociedad en que viven. Esto se considera relevante porque permite a las personas satisfacer sus necesidades básicas y porque, asimismo, contribuye a desarrollar el sentido de pertenencia a la comunidad y a fortalecer la cohesión social. Este principio esbozado por CEPAL, plantea la necesidad de lograr la cobertura total de las protecciones y los beneficios lo que significa llegar adecuadamente a los grupos más pobres de la población. Por lo tanto, se pone énfasis en lograr la **universalidad de la satisfacción** de las necesidades

consideradas mínimas, de acuerdo con las condiciones particulares de cada sociedad, con la **garantía del Estado** y con la **participación de diversos actores sociales**. Según CEPAL, “Para generalizar la satisfacción de las necesidades hay que recurrir al criterio de la focalización, que busca identificar con la mayor precisión posible la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar el programa o proyecto teniendo en cuenta esas características. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución” (CEPAL, 2000:290).

En este sentido, como lo hemos reiterado en este punto del estudio, la reorientación de las políticas sociales se mueve en la dirección de superar la visión centrada en uno u otro de los polos del binomio universalidad / focalización y a proponer el fortalecimiento de las políticas sociales de carácter universal, la creación de redes de protección y la generalización del derecho a la ciudadanía integral por parte de todos los grupos sociales, sin dejar de lado la focalización de los programas diseñados en función de las necesidades y demandas de los grupos más necesitados. Por consiguiente, universalidad y focalización forman parte de una definición de la política social que responde a la necesidad de crear sistemas de bienestar y protección social integrados en un modelo de desarrollo de carácter incluyente.

## **2) Solidaridad**

El segundo principio propuesto por CEPAL, propone un financiamiento de la política social y un acceso a la protección social con una participación diferenciada de las personas según sea su capacidad económica. Este sería el mecanismo por medio del cual se propone concretar la universalidad y la equidad. Para CEPAL hay dos formas de concretar ese propósito: “Una a través de los impuestos, obteniendo mayores recursos de quienes no son pobres; la otra, a través del gasto público, mediante una opción preferencial por los pobres” (CEPAL, 2000:290).



En la propuesta se insiste en la necesidad de aumentar la incidencia de los impuestos directos superando la situación de inequidad provocada por el sesgo en la estructura de recaudación a favor de los impuestos indirectos, entre los que sobresalen los impuestos al consumo. Por este concepto los países de la región, según CEPAL, recaudan entre el 70% y el 80% de los ingresos tributarios.

### 3) Eficiencia

El tercer principio propuesto por CEPAL se refiere a la exigencia de un manejo adecuado de los recursos públicos de tal manera que se puedan conseguir la mayor cantidad de productos de una calidad similar con la misma cantidad de recursos. En este aspecto se logra una contribución a la equidad en tanto el buen uso de los recursos permite liberar parte de ellos para producir bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población.

---

#### **QUINTA FALACIA: LA DESVALORIZACION DE LA POLITICA SOCIAL.** **Bernardo Kliksberg**

---

“Frente a preguntas sobre la política social el tipo de respuesta proporcionada por algunos decisores económicos adquirió en oportunidades el modelo: ‘**La única política social es la política económica**’. Esta respuesta refleja toda una actitud hacia la política social que ha tenido hondas consecuencias en el continente. Se ha tendido a verla como un complemento menor de otras políticas mayores como las que tienen que ver directamente con el desarrollo productivo, los equilibrios monetarios, el crecimiento tecnológico, la privatización, etc. Le correspondería atenuar los impactos transitorios que las anteriores producen en la sociedad.

Debería atacar focalizadamente los desajustes sociales más irritables para reducirlos. En el fondo desde este razonamiento se la percibe como una ‘concesión’ a la política. Como la pobreza genera fuerte inquietud política, la política social haría el trabajo de ‘calmar los ánimos’ y mostrar que se están haciendo cosas en ese frente, pero el corolario consecuente es: cuanto menos concesiones mejor. Los recursos destinados a lo social deberían ser muy acotados, y destinados a fines muy específicos.

Albert Hirschman llamó en una oportunidad a esta forma de abordar el tema: ***‘políticas pobres para pobres’***. Da lugar a reducir lo social a metas muy estrechas, a constituir una institucionalidad social débil en recursos y personal, alejada de los altos niveles de decisión. Además, altamente vulnerable frente a reducciones presupuestarias, con muy escasa capacidad para defender su situación, y normalmente candidata preferida para los recortes. Por otra parte esta visión supone en sí misma un cuestionamiento implícito de la legitimidad de la política social. Es distraer recursos de destinos más importantes, por ‘presión política’. Reflejando la situación, una ministro de lo social muy experimentada de un país latinoamericano narró al respecto a un auditorio internacional: ‘No nos invitaban al gabinete donde se tomaban las decisiones económicas más importantes. Después de muchos esfuerzos logramos se nos invitara. Claro con voz pero sin voto’. Considerar a la política social en estos términos: de una categoría inferior, concesión a la política, uso suboptimizante de recursos, conforma una falacia que esta afectando seriamente a la región.

**En primer término,** ¿Cómo puede relegarse a lo social en un contexto como el latinoamericano, donde casi una de cada dos personas están por debajo de la línea de la pobreza, y expresan a diario de mil modos su descontento y protesta por esa realidad? Atender lo social no es una concesión, es en una democracia tratar de hacer respetar derechos fundamentales de sus miembros. Lo que esta en juego es en el fondo como plantea Naciones Unidas una cuestión de

derechos humanos violados. Como resalta el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD: 'La erradicación de la pobreza constituye una tarea importante de los derechos humanos en el siglo XXI. Un nivel decente de vida, nutrición suficiente, atención de salud, educación, trabajo decente y protección contra las calamidades no son simplemente metas del desarrollo, son también derechos humanos'. **Las políticas sociales son esenciales para la población en la región, y estratégicas para la estabilidad misma del sistema democrático.**

**En segundo lugar**, es difícil sostener a inicios de este nuevo siglo que es una asignación de recursos de poca eficiencia. *¿Destinar recursos a asegurarse de que todos los niños terminen la escuela primaria, a elevar la tasa de completamiento de la secundaria, a desarrollar el sistema de educación superior, es ineficiente?* Las mediciones econométricas dan resultados muy diferentes. La tasa de retorno en educación es una de las mas altas posibles para una sociedad. Actualmente. La competitividad de los países esta fuertemente ligada al nivel de capacitación de su población. Algunos de los países más exitosos del planeta en los mercados internacionales están exportando básicamente productos como 'high tech' totalmente basados en el capital educativo que han sabido desarrollar. La absorción de nuevas tecnologías, la innovación local a partir de ellas, la investigación y desarrollo, el progreso tecnológico dependen todos de los niveles de educación alcanzados. Los cálculos demuestran así entre otros casos que una de las inversiones más rentables macroeconómicamente que puede hacer un país, es invertir en la educación de niñas. Agregar años de escolaridad a las niñas desfavorecidas, va a aumentar su capital educativo, y a través de él, reducir las tasas de embarazo adolescente, de mortalidad materna, de mortalidad infantil, de morbilidad. Todas ellas están correlacionadas estadísticamente con los años de escolaridad de la madre.

**¿En las condiciones latinoamericanas extender la posibilidad de acceder a agua potable a toda la población es una inversión deficiente?** El retorno de hacerlo será cuantioso en

términos de salud pública, lo que repercutirá desde ya en la productividad de la economía. En realidad toda la terminología utilizada está equivocada, y nuevamente vemos un error semántico no casual. Así como existían quienes no querían oír hablar de la palabra pobreza, en la falacia que desvaloriza la política social, se ha llevado a que toda la discusión al respecto se haga en términos de 'gasto social'. En realidad, no hay tal gasto. Bien gerenciados los recursos para lo social constituyen en la gran mayoría de los casos inversiones de un alto retorno. Hoy es difícil discutir las evidencias de que la inversión social genera capital humano, y que el mismo se transforma en productividad, progreso tecnológico, y es decisivo para la competitividad. En realidad la política social, bien diseñada y eficientemente ejecutada, es un poderoso instrumento de desarrollo productivo. Como lo sugiere Touraine (1997): 'En vez de compensar los efectos de la lógica económica, la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico'.

**En tercer término** se ha planteado la gravedad que tiene el tema de la desigualdad en América Latina. Superada la falacia que la niega o minimiza, ¿cómo se puede reducir? Una de las vías fundamentales posibles en una democracia, es una agresiva política social que amplíe fuertemente las oportunidades para los pobres, en campos cruciales. Deberá estar integrada entre otras por políticas que universalicen posibilidades de control de factores de riesgo claves en salud en la región, como el agua, el alcantarillado, la electricidad el acceso a cobertura de salud, que actúen sobre los factores que excluyen a parte de la población del sistema educativo, que aseguren servicios públicos de buena calidad para todos. La política social puede ser una llave para la acción contra la desigualdad, proveyendo una base mínima de bienes y servicios indispensables, y contribuyendo así a abrir las oportunidades, y romper círculos perversos. En lugar de una política social 'cenicienta' como plantea la falacia, lo que América Latina necesita es una nueva generación de políticas sociales con mayúscula. Ello implica dar prioridad efectiva a las metas sociales en el diseño de las políticas públicas, procurar articular estrechamente las

políticas económicas y las sociales, montar una institucionalidad social moderna y eficiente, asignar recursos apropiados, formar recursos humanos calificados en lo social, fortalecer las capacidades de gerencia social, y jerarquizar en general esta arrea de actividad pública." (Kliksberg, 2001:19-21)

---

## 2. La evolución del gasto público social en América Latina y el Caribe

**E**l incremento del gasto público social. Una tendencia bastante generalizada en la región durante la década de los años 90, fue el crecimiento del denominado "gasto público social" en la mayoría de los países. Este incremento se percibe tanto desde el punto de vista del gasto per cápita, como desde el del porcentaje del PIB dedicado al desarrollo social o en cuanto a su participación porcentual en el total del gasto público. La información incluida en los cuadros 15, 16 y 17, permite comprobar como, con las diferencias características en cuanto a las condiciones socioeconómicas prevalecientes en cada uno de los países, la mayor parte de ellos realizaron un significativo esfuerzo por aumentar la cantidad de los recursos destinados al gasto social. Los datos agregados para ALC muestran un incremento del gasto público social per cápita que asciende de 342 dólares en el bienio 1990-1991 a **540 dólares** en el período 2000-2001. El porcentaje del gasto público social, como porcentaje del gasto público total, durante esos mismos años, aumenta del 41,5% al **48,7%**. Estos promedios, desde luego, no permiten percibir las significativas diferencias existentes entre los países. Así, por ejemplo, En Uruguay, con un porcentaje de pobreza del 15,4% y de indigencia del 2,5%-, el porcentaje del gasto

público social en relación con el gasto público total, pasa del 62,4% en el bienio 1990-1991 al 75,0% en 200-2001 y el gasto social per cápita de 888 a **1494 dólares**. En Argentina –cuyos porcentajes de pobreza alcanzan en 2002 al 41,5% de la población y la indigencia al 18,6%–, el porcentaje del gasto social pasa del 62,2% en 1990-1991 al 62,4% en 200-2001, pero mostrando una reducción en relación con los 4 bienios intermedios. El gasto social per cápita pasa de 1211 a **1650 dólares** en esos mismos años, pero presentando también una reducción en relación con los 3 años anteriores. En Chile –con un porcentaje de pobreza en 2000 del 20,6% y de indigencia del 5,7%–, el porcentaje del gasto social se incrementa del 60,8% al 69,7% y el gasto social per cápita pasa de 441 a **936 dólares**. En Brasil –con un porcentaje de pobreza en 2001 del 37,5% y de indigencia del 13,2%–, el porcentaje del gasto social pasa del 48,9% al 60,6% y el gasto social per cápita de 786 a **936 dólares**. En Costa Rica –en donde el porcentaje de pobreza la pobreza en 2002 es del 20,3% y de indigencia del 8,2%–, el porcentaje del gasto social pasa del 38,9% al 40,5% y el gasto social per cápita de 469 a **689 dólares**.

En Colombia –en donde el porcentaje de personas ubicadas bajo la línea de pobreza en 2002 es del 50,6% y bajo la línea de indigencia del 23,7%–, el porcentaje del gasto público social pasa del 28,8% al 69,7%. El gasto social per cápita, mientras tanto, se eleva de 158 dólares a **337 dólares** en ese mismo período. En México –con porcentajes de pobreza en 2002 del 39,4% y de indigencia del 12,6%–, el porcentaje del gasto público social pasó del 40,8% al 61,5% y el gasto social per cápita de 259 a **456 dólares**.

En otros países, con porcentajes de pobreza e indigencia más elevados, los datos sobre el porcentaje del gasto público social como porcentaje del gasto público total y per cápita, presentan variaciones importantes. Por ejemplo, En Bolivia –con porcentajes de pobreza del 55,5% y de indigencia del 37,1%–, el porcentaje del gasto social pasa del 47,3% en el bienio 1994-1995 al 60,4% en 200-2001 y el gasto social per cápita de 121 a **183 dólares**. En

Paraguay –con un porcentaje de pobreza en 2001 del 61,0% y de indigencia del 33,2%-, el gasto social pasó del 39,9% al 43,8% y el gasto social per cápita de 57 a **148 dólares**. En El Salvador –en donde el porcentaje de la pobreza alcanzó en 2001 el 48,9% y la indigencia el 22,1%-, el porcentaje del gasto público pasó del 24,2% en 1992-1993 al 30,9%, disminuyendo en relación con el bienio anterior, y el gasto social per cápita pasa de 53 a **82 dólares** en esos mismos años. En Honduras –con un porcentaje de pobreza en 2002 del 77,3% y de indigencia del 42,4%-, el porcentaje del gasto público social pasa del 36,5% en 1990-1991 al 38,7% en 2000-2001 y el gasto social per cápita de 60 a **77 dólares**.

CEPAL elaboró una clasificación de los países de acuerdo al comportamiento de los recursos destinados al gasto público social (Hardy, 2001). Los criterios utilizados para construir la clasificación fueron el volumen del gasto social destinado a la población, la relación existente entre el gasto social total y el PIB y la relación entre el gasto social y el gasto público total. Los resultados obtenidos son los siguientes:

- **Países de alto gasto social** (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay)
- **Países de gasto social medio** (Colombia, México y Venezuela)
- **Países de bajo gasto social** (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana)

Para CEPAL, “conviene destacar que, no obstante el significativo aumento del gasto social, tanto en términos absolutos como de su prioridad macroeconómica y fiscal, durante la década de 1990 las disparidades entre los países no se redujeron significativamente. Estas siguieron siendo muy elevadas. Mientras en algunas se destina el 20% o más del PIB a gasto social, en otros esa proporción es inferior al 10%. En efecto en el bienio 2000-2001 en cinco países, Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay, se destinaron a sectores sociales más de 18 puntos del PIB, mientras en otros cinco, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y República

Dominicana, la cifra correspondiente es inferior a 9. Ello se traduce en diferencias mayores en términos absolutos, en la medida en que los países cuyo ingreso por habitante es mayor son los que destinan una fracción más alta de su ingreso a los sectores sociales. Así, en el bienio 2000-2001, el gasto social en los primeros cinco países mencionados alcanzaba a 1.140 dólares por habitante, en tanto que en los otros cinco el promedio era de sólo 140 dólares.

Los escasos recursos dirigidos a estos sectores y el reducido ahorro que caracteriza a varios países de la región, así como la insuficiencia de la ayuda externa para el desarrollo (que está lejos de alcanzar los porcentajes ‘meta’ que se han sugerido), imponen límites estructurales muy rígidos a la inversión social. En estas condiciones, los países con mayores rezagos sociales, pobreza extrema y hambre, no sólo deben procurar que las políticas y programas sean más eficientes y su impacto positivo, sino también que aumente la participación del gasto social en el PIB. Esta es una tarea posible, al menos a la luz de los avances de los países en la década pasada. En efecto, cuatro de los cinco países que destinan una muy baja fracción del PIB a los sectores sociales, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana, la duplicaron.” (CEPAL, 2004:178-179).

Al analizar la evolución del gasto público social en la región surge la interrogante sobre la propensión al incremento presente en la mayoría de los países y la persistencia, a pesar de la vacilante tendencia a la disminución, de altos porcentajes de personas y hogares viviendo bajo la línea de pobreza o en condiciones de pobreza extrema (indigencia). Cuatro aspectos relevantes parecen tener importancia para explicar esta situación. En primer lugar, según lo indican diversos estudios, si bien se ha multiplicado el monto de los recursos públicos destinados al desarrollo social, el esfuerzo resulta aún insuficiente sobre todo en aquellos casos en los cuales se mantienen porcentajes de pobreza e indigencia extremadamente elevados. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta la efectividad de las políticas y programas sociales diseñados para la reducción de la pobreza y la eficiencia y calidad de estas acciones. La



concentración de los esfuerzos en los grupos con mayores carencias (pobreza extrema) relegando a un segundo plano a otros grupos en situación de pobreza, o colocados por arriba de la línea de pobreza pero con una creciente vulnerabilidad, así como la escasa atención a los “nuevos pobres” y el debilitamiento de los recursos destinados a las políticas de carácter universal, son orientaciones para el empleo del gasto social limitantes de la obtención de resultados más efectivos en cuanto a la generación de bienestar e integración y cohesión social. Como lo señala Hardy, “...producto de la crisis económica internacional iniciada en los últimos años de los noventa –que ha generado un estancamiento del producto interno bruto, un aumento del desempleo y una disminución de las remuneraciones reales- tendió a estancarse el ritmo de reducción de la pobreza e indigencia entre 1997 y 1999. La tasa de variación del PIB por habitante en América Latina pasó de 3,7% en 1997 a 0,4% en 1998 y a –1.6% en 1999. En tanto, el desempleo urbano aumentó de 7.3% a 8.7% de la población

Cuadro 20. AMÉRICA LATINA: (18 PAÍSES) GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL (En porcentajes)						
	Período					
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	62,2	63,5	65,6	65,4	63,9	62,4
Bolivia a/	...	...	47,3	54,2	56,8	60,4
Brasil	48,9	47,2	58,2	51,0	55,5	60,6
Chile	60,8	62,5	64,8	65,9	66,9	69,7
Colombia	28,8	32,2	39,9	41,8	33,4	69,7
Costa Rica	38,9	41,2	38,3	42,0	40,7	40,5
Ecuador b/	35,4	37,9	36,1	32,9	31,8	29,8
El Salvador c/	...	24,2	23,7	27,9	31,3	30,9
Guatemala	29,9	33,4	40,6	41,2	43,9	45,6
Honduras	36,5	28,0	32,3	31,7	31,4	38,7
México	40,8	49,7	52,4	51,9	59,5	61,5
Nicaragua	34,1	38,5	39,9	37,1	37,0	38,4
Panamá d/	40,0	37,9	43,2	38,2	42,2	49,7
Paraguay	39,9	43,0	43,4	47,1	44,6	43,8
Perú	33,9	36,0	40,2	41,0	43,4	46,8
Rep. Dominicana	38,4	37,0	41,2	39,0	39,7	45,2
Uruguay	62,4	67,7	70,8	70,8	72,2	75,0
Venezuela	32,9	40,1	35,3	35,5	36,6	37,9
América Latina e/	41,5	43,5	46,4	45,8	46,4	48,7

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social

a/ La cifra en la columna 1994-1995 corresponde a 1995

b/ La cifra en la columna 1990-1991 corresponde a 1991, y la de 2000-2001 al 2000.

c/ La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993.

d/ la cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

e/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador. El promedio de América Latina si se incluyen estos países en los bienios 1994-1995, 1996-1997, 1998-1999 y 2000-2001, es del 45,2%, 45,2%, 46,1% y 48,5%, respectivamente.

<b>Cuadro 21. AMÉRICA LATINA: (18 PAÍSES) GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA</b> (En dólares de 1997)						
	Período					
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Argentina	1 211	1 452	1 589	1 584	1 709	1 650
Bolivia a/	...	....	121	147	169	183
Brasil	786	773	906	843	936	936
Chile	441	540	598	718	838	936
Colombia	158	195	297	403	357	337
Costa Rica	469	492	533	568	610	689
Ecuador b/	88	94	121	134	126	131
El Salvador c/	...	53	63	70	78	82
Guatemala	52	65	67	73	103	109
Honduras	60	63	60	56	57	77
México	259	334	358	352	407	456
Nicaragua	48	44	49	47	57	61
Panamá d/	497	582	606	653	712	853
Paraguay	57	114	132	150	153	148
Perú	76	101	146	166	178	187
Rep. Dominicana	60	87	104	108	132	170
Uruguay	888	1 095	1 248	1 390	1 533	1 494
Venezuela	320	355	287	317	307	402
América Latina e/	342	399	444	473	513	540

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social

a/ La cifra en la columna 1994-1995 corresponde a 1995

b/ La cifra en la columna 1990-1991 corresponde a 1991, y la de 2000-2001 al 2000.

c/ La cifra en la columna 1992-1993 corresponde a 1993.

d/ la cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

e/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador. El promedio de América Latina si se incluyen estos países en los bienios 1994-1995, 1996-1997, 1998-1999 y 2000-2001, es de 404, 432, 470 y 494 dólares, respectivamente.

activa, continuado su curso a partir del 2000 como era previsible. Surge así un nuevo fenómeno social entre 1997 y 1999, con incrementos superiores a dos puntos porcentuales en

algunos países. Fenómeno que ha provocado el **empobrecimiento de los sectores medios** que se debe fundamentalmente a la disminución del nivel de ingreso de hogares que no eran pobres. Este fenómeno ha sido denominado por CEPAL como **rotación de la pobreza**, con lo que se quiere remarcar que la pobreza está dejando de ser una situación estática que afecta de manera permanente a un cierto conjunto de hogares y, en cambio, empieza a estar asociada a la mayor vulnerabilidad de los hogares no pobres, ante los cambios económicos.” (Hardy, 2004:250-251).

En tercer lugar, debe ser tomado en cuenta el carácter cíclico de las políticas sociales y las medidas de protección. En tanto las fluctuaciones de la economía mantengan una incidencia directa en el monto de los recursos destinados al gasto público social, estas variaciones se expresarán en la desaceleración progresiva de los esfuerzos llevados a cabo por los países y en la involución de las tendencias a la reducción de la pobreza o en la disminución del ritmo requerido para alcanzar avances más significativos y sostenibles. Por último, es necesario tomar en cuenta en este análisis los efectos excluyentes del patrón de crecimiento económico adoptado por estos países. Este aspecto parece vital para lograr cambios sustanciales en el bienestar de la población y en la equidad. El encadenamiento entre la política social y la política inclusivas, con beneficios para toda la población, en campos como la educación y la salud, con impactos relevantes en la productividad, el empleo y el desarrollo humano, constituyen decisiones macrosociales generadoras de oportunidades y equidad que ofrecen un marco más apropiado para elevar la eficacia de las acciones de lucha contra la pobreza y la indigencia.

Cuadro 22. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE GASTO PÚBLICO SOCIAL a/ 1990/1991-2000/2001								
País y cobertura d/	Período	Gasto público social b/			Período	Variaciones porcentuales del gasto público social c/		
		per cápita (en dólares de 1997)	como porcentaje del PIB	como porcentaje del gasto público total		per cápita (en dólares de 1997)	como porcentaje del PIB	como porcentaje del gasto público total
Argentina e/ (SPNF consolidado)	1990/1991	1211	19.3	62.2	1990/91-1994/95	31.3	1.8	3.5
	1994/1995	1589	21.1	65.6	1994/95-1998/99	7.5	-0.3	-1.7
	1998/1999	1709	20.8	63.9	1998/99-2000/01	-3.4	0.8	-1.5
	2000/2001	1650	21.6	62.4	1990/91-2000/01	36.3	2.3	0.3
Bolivia (GG)	1990/1991	...	...	...	1990/91-1994/95	...	...	...
	1994/1995	121	12.4	47.3	1994/95-1998/99	39.3	3.9	9.5
	1998/1999	169	16.3	56.8	1998/99-2000/01	8.6	1.6	3.6
	2000/2001	183	17.9	60.4	1990/91-2000/01	...	...	...
Brasil f/ (SPNF consolidado)	1990/1991	786	18.1	48.9	1990/91-1994/95	15.2	1.2	9.4
	1994/1995	906	19.3	58.2	1994/95-1998/99	3.4	0.1	-2.7
	1998/1999	936	19.3	55.5	1998/99-2000/01	0.0	-0.5	6.1
	2000/2001	936	18.8	61.6	1990/91-2000/01	19.1	0.7	12.8
Chile (GC)	1990/1991	441	11.7	60.8	1990/91-1994/95	35.9	0.6	4.0
	1994/1995	598	12.3	64.8	1994/95-1998/99	40.1	2.5	2.2
	1998/1999	838	14.7	66.9	1998/99-2000/01	11.8	1.3	2.8
	2000/2001	936	16.0	69.7	1990/91-2000/01	112.2	4.3	8.9
Colombia (SPNF)	1990/1991	158	6.8	28.8	1990/91-1994/95	88.0	4.7	11.1
	1994/1995	297	11.5	39.9	1994/95-1998/99	20.2	2.6	-6.6
	1998/1999	357	14.0	33.4	1998/99-2000/01	-5.6	-0.4	0.1
	2000/2001	337	13.6	33.5	1990/91-2000/01	113.3	6.8	4.7
Costa Rica (SPNF consolidado)	1990/1991	469	15.6	38.9	1990/91-1994/95	13.6	0.3	-0.6
	1994/1995	533	15.8	38.3	1994/95-1998/99	14.4	0.6	2.4
	1998/1999	610	16.4	40.7	1998/99-2000/01	13.0	1.8	-0.1
	2000/2001	689	18.2	40.5	1990/91-2000/01	46.9	2.6	1.6
Ecuador g/ (GC)	1990/1991	88	5.5	35.4	1990/91-1994/95	37.5	1.9	0.7
	1994/1995	121	7.4	36.1	1994/95-1998/99	3.7	0.7	-4.4
	1998/1999	126	8.1	31.8	1998/99-2000/01	4.4	0.8	-2.0
	2000/2001	131	8.8	29.8	1990/91-2000/01	48.9	3.3	-5.6
El Salvador (GC)	1990/1991	...	...	...	1990/91-1994/95	...	...	...
	1994/1995	63	3.4	23.7	1994/95-1998/99	24.8	0.7	7.6
	1998/1999	78	4.1	31.3	1998/99-2000/01	5.1	0.2	-0.4
	2000/2001	82	4.2	30.9	1990/91-2000/01	...	...	...
Guatemala (GC)	1990/1991	52	3.4	29.9	1990/91-1994/95	29.1	0.8	10.7
	1994/1995	67	4.1	40.6	1994/95-1998/99	54.9	1.9	3.3
	1998/1999	103	6.0	43.9	1998/99-2000/01	5.3	0.2	1.7
	2000/2001	109	6.2	45.6	1990/91-2000/01	110.7	2.8	15.7
Honduras (GC)	1990/1991	60	7.9	36.5	1990/91-1994/95	0.0	-0.2	-4.2
	1994/1995	60	7.8	32.3	1994/95-1998/99	-4.2	-0.3	-0.9
	1998/1999	57	7.5	31.4	1998/99-2000/01	34.2	2.5	7.4
	2000/2001	77	10.0	38.7	1990/91-2000/01	28.6	2.1	2.3
México (sector público presupuestario)	1990/1991	259	6.5	40.8	1990/91-1994/95	38.0	2.3	11.6
	1994/1995	358	8.8	52.4	1994/95-1998/99	13.8	0.4	7.1
	1998/1999	407	9.2	59.5	1998/99-2000/01	11.9	0.6	2.0

<b>Cuadro 22. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE GASTO PÚBLICO SOCIAL a/ 1990/1991-2000/2001</b>								
	2000/2001	456	9.8	61.5	1990/91-2000/01	75.9	3.3	20.7
Nicaragua (GC presupuestario)	1990/1991	48	11.1	34.1	1990/91-1994/95	2.1	1.1	5.9
	1994/1995	49	12.2	39.9	1994/95-1998/99	17.5	0.9	-2.9
	1998/1999	57	13.0	37.0	1998/99-2000/01	6.1	0.2	1.4
	2000/2001	61	13.2	38.4	1990/91-2000/01	27.4	2.1	4.3
Panamá (SPNF)	1990/1991	497	18.6	40.0	1990/91-1994/95	22.0	1.2	3.2
	1994/1995	606	19.8	43.2	1994/95-1998/99	17.6	1.9	-1.1
	1998/1999	712	21.6	42.2	1998/99-2000/01	19.8	3.9	7.6
	2000/2001	853	25.5	49.7	1990/91-2000/01	71.8	7.0	9.7
Paraguay (GC presupuestario)	1990/1991	57	3.1	39.9	1990/91-1994/95	133.6	3.9	3.5
	1994/1995	132	7.0	43.4	1994/95-1998/99	15.9	1.5	1.2
	1998/1999	153	8.5	44.6	1998/99-2000/01	-3.6	0.0	-0.8
	2000/2001	148	8.5	43.8	1990/91-2000/01	161.1	5.4	3.9
Perú (GC)	1990/1991	76	4.0	33.9	1990/91-1994/95	93.4	2.7	6.4
	1994/1995	146	6.7	40.2	1994/95-1998/99	21.9	1.0	3.2
	1998/1999	178	7.7	43.4	1998/99-2000/01	4.8	0.4	3.4
	2000/2001	187	8.0	46.8	1990/91-2000/01	147.0	4.0	13.0
República Dominicana (GC)	1990/1991	60	4.3	38.4	1990/91-1994/95	73.9	1.8	2.8
	1994/1995	104	6.1	41.2	1994/95-1998/99	27.1	0.5	-1.5
	1998/1999	132	6.6	39.7	1998/99-2000/01	29.3	1.1	5.5
	2000/2001	170	7.6	45.2	1990/91-2000/01	185.7	3.3	6.8
Uruguay (GC)	1990/1991	888	16.9	62.4	1990/91-1994/95	40.5	3.4	8.5
	1994/1995	1248	20.3	70.8	1994/95-1998/99	22.8	2.5	1.4
	1998/1999	1533	22.8	72.2	1998/99-2000/01	-2.5	0.7	2.8
	2000/2001	1494	23.5	75.0	1990/91-2000/01	68.2	6.6	12.6
Venezuela (GC)	1990/1991	320	8.5	32.9	1990/91-1994/95	-10.3	-1.0	2.5
	1994/1995	287	7.6	35.3	1994/95-1998/99	7.2	0.9	1.3
	1998/1999	307	8.4	36.6	1998/99-2000/01	30.9	2.9	1,35,0
	2000/2001	402	11.3	37.9	1990/91-2000/01	25.8	2.8	

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

a/ Incluye el gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo y asistencia social, y vivienda y alcantarillado

b/ Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

c/ Las dos últimas columnas corresponden a diferencias entre los porcentajes del período final e inicial.

d/ SPNF: Sector público no financiero; GG: Gobierno general; GC: Gobierno central

e/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales

f/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

g/ Incluye una estimación del volumen de gastos de seguridad social que no forma parte del presupuesto del Gobierno Central

### 3. La salud y la

---

#### **educación en el desarrollo humano de América latina y el caribe.**

**D**os políticas sociales estratégicas para impulsar el desarrollo humano. Las inversiones

llevadas a cabo por las naciones en la salud y la educación de la población tienen un carácter estratégico para elevar la productividad, elevar la competitividad, generar condiciones para la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo humano y la creación de ciudadanía social. El carácter universal de estas políticas sociales tiene efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social de los países, ambas presentan una alta tasa de beneficio económico y social y su fortalecimiento resulta indispensable para elevar los índices de desarrollo humano y de pobreza humana. En este sentido, indicadores tales como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil, el acceso a fuentes de agua mejorada, la probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad o los niños con peso inferior a la media para su edad, en los cuales se presentan enormes desafíos en muchos de los países de la región (véase los cuadros 7 y 8), están condicionados, entre otros factores, por el esfuerzo que lleven a cabo las naciones para incrementar y mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud de la población. En el caso de la salud, las reformas introducidas en el sistema institucional y en la orientación de las políticas sociales, se manifiestan en un menoscabo paulatino en la extensión de los servicios, el acceso de la población a ellos y en su calidad. El deterioro de las políticas sociales universales, ocasionado por los limitados porcentajes de inversión en el bienestar de la

población, sin exclusiones de ninguna naturaleza, y la fragilidad de los sistemas de protección social, tiene repercusiones muy serias en la salud pública. Esta situación ha contribuido a ensanchar las desigualdades sociales al crearse una polarización entre los grupos con más altos ingresos de la población con acceso a servicios privados de salud de alta calidad, los cuales resultan inaccesibles para la mayor parte de los sectores medios y los grupos de menores ingresos de estas sociedades, quienes sufren el deterioro en la calidad de los servicios de salud pública a los que tienen acceso. El surgimiento de ciudadanos de primera y segunda categoría, en un campo tan sensible como el de la salud, tiene consecuencias muy significativas en el sentimiento de desconfianza y desapego de la población en las instituciones democráticas, en la impresión de ser parte de un sistema que no atiende sus necesidades y demandas fundamentales y en la necesaria cohesión social requerida para superar los principales retos del desarrollo en estas sociedades.

En los cuadros 18 y 19, se presenta la información sobre el gasto público social en salud durante el período 1990-1991 y 2000-2001, en cada uno de los países de América Latina. Tomando en cuenta uno de los indicadores con más frecuencia empleados para medir la magnitud de las inversiones en salud y educación y revisar su evolución, cual es el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) dedicado a estos “gastos públicos”, se encuentra un panorama muy desigual en la región y, en general, una situación según la cual la proporción de los recursos asignados es muy reducida, sin que se presente, durante esa década, salvo algunos casos excepcionales, aumentos o disminuciones significativas en el porcentaje de los recursos dedicados a la salud de la población. Buscando una clasificación de los países sustentada en los la magnitud del porcentaje de los recursos dedicados a la salud, es posible distinguir tres grupos de naciones:

**Países con un porcentaje bajo del PIB dedicado a la salud:**

Paraguay 1.1	El Salvador 1.5
Ecuador 1.1	Perú 1.8
Guatemala 1.1	México 1.9
Venezuela 1.4	Rep. Dom. 1.9

**Países con un porcentaje medio del PIB dedicado a la salud**

Bolivia 3.7%	Uruguay 2.8
Honduras 3.1%	Chile 2.8
Brasil 3.0%	

**Países con un porcentaje alto del PIB dedicado a la salud:**

Panamá 8.2	Nicaragua 4.8
Costa Rica 5.3	Colombia 4.3
Argentina 5.0	

En cuanto al porcentaje del PIB dedicado a la salud, como lo muestra la información, se presentan disparidades muy significativas entre los países. En este caso no son los que presentan un ingreso por habitante mayor los que destinan la fracción más alta de su ingreso al sector salud. Para Hardy, “En materia de **salud**, si bien todavía hay países en que los esfuerzos deben seguir centrados en ampliar y universalizar la atención primaria de la salud, los cambios demográficos, así como la expansión de nuevas fuentes de accidentabilidad y de riesgos para la salud de la población, están elevando las presiones sobre la atención de enfermedades complejas y catastróficas de manera mucho más masiva, con crecientes desigualdades en la atención que se provee y con exigencias de mayores esfuerzos de prevención. Asimismo, el surgimiento de enfermedades como el SIDA y la instalación de la violencia como forma de relacionamiento con la sociedad, también imponen condiciones de exigencias en los costos de la salud, en los accesos a remedios, a programas cada vez más especializados y caros de rehabilitación que son los que, en la actualidad, generan las nuevas discriminaciones y



desigualdades de la población en la calidad de la salud que reciben y en la calidad del tratamiento al momento de la enfermedad.” (Hardy, 2004:298).

<b>Cuadro 23. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIVEL Y VARIACIONES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN SALUD Y COMO PORCENTAJE DEL PIB</b> (En dólares de 1997, en porcentajes del PIB y diferencias absolutas)								
	Período 1996-1997		Variación absoluta respecto de 1990-1991		Período 2000-2001		Variación absoluta respecto de 1996-1997	
	en dólares per cápita	% del PIB	en dólares per cápita	en puntos del PIB	en dólares per cápita	% del PIB	1998-1999	2000-2001
Argentina	362	4,6	91	0,3	379	5,0	17	0,4
Bolivia	34	3,4	...	...	38	3,7	4	0,3
Brasil	139	2,9	-17	-0.7	151	0,3	13	0,2
Chile	128	2,3	58	0,5	165	2,8	37	0,5
Colombia	86	3,3	63	2,3	107	4,3	21	1,1
Costa Rica	160	4,7	12	-0.2	199	5,3	40	0,6
Ecuador a/	18	1,1	4	0,2	16	1,1	-2	0,0
El Salvador	25	1,4	...	...	29	1,5	5	0,2
Guatemala	13	0,8	-2	-0.2	19	1,1	6	0,3
Honduras	17	2,2	-3	-0.5	24	3,1	7	0,9
México	90	2,2	-29	-0.8	86	1,9	-4	-0.3
Nicaragua	18	4,3	-3	-0.5	22	4,8	5	0,5
Panamá b/	211	6,8	47	0,7	274	8,2	64	1,5
Paraguay	23	1,2	17	0,9	19	1,1	-4	-0.1
Perú	34	1,5	17	0,6	41	1,8	7	0,3
Rep. Dominicana	25	1,4	11	0,4	42	1,9	17	0,5
Uruguay	163	2,5	10	-0.4	175	2,8	12	0,3
Venezuela	43	1,1	-14	-0.5	50	1,4	8	0,3
América Latina c/	95	2,7	16	0,1	110	3,1	15	0,4

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social

a/ La cifra en la columna 2000-2001 al 2000, y la variación absoluta con respecto a 1990-1991 a 1991

b/ La cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

c/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

Resulta relevante en el caso de la salud hacer una comparación sobre los datos correspondientes a lo que el informe sobre el desarrollo humano denomina “compromiso con la salud: recursos, acceso y servicios”, en algunos países de mayor desarrollo humano relativo y en países seleccionados de ALC. Para los fines este estudio se presentarán los datos sobre el

gasto en salud, público y privado, y al porcentaje de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales asequibles. Por otra parte, se presentarán algunos datos sobre los

	Gasto en salud		Población con acceso sostenible a medicamentos esenciales asequibles	Incidencia de VIH / SIDA	Incidencia de tabaquismo % de adultos		Tasa de mortalidad infantil
	Público (% del PIB)	Privado (% del PIB)	%	% de 15 a 49 años	Mujeres	Hombres	(por cada mil nacidos vivos)
	2001	2001	1999	2003	2000	2000	2002
Noruega	6,9	1,2	95-100	0,1	32	31	4
Suecia	7,5	1,3	95-100	0,1	19	19	3
Australia	6,2	3,0	95-100	0,1	18	21	6
Canadá	6,8	2,8	95-100	0,3	23	27	5
Países Bajos	5,7	3,3	95-100	0,2	29	37	5
Estados Unidos	6,2	7,7	95-100	0,6	22	26	7
Japón	6,2	1,8	95-100	<0,1(<0,2)	13	53	3
Argentina	5,1	4,4	50-79	0,7	34	47	16
Chile	2,9	3,9	80-94	0,3	18	26	10
Costa Rica	4,9	2,3	95-100	0,6	7	29	9
Uruguay	5,1	5,9	50-79	0,3	14	32	14
Cuba	6,2	1,0	95-100	0,1	26	48	7
México	2,7	3,4	80-94	0,3	18	51	24
Panamá	4,8	2,2	80-94	0,9	20	56	19
Venezuela	3,8	2,5	80-94	0,7	39	42	19
Brasil	3,2	4,4	0-49	0,7	29	38	30
Colombia	3,6	1,9	80-94	0,7	21	24	19
Perú	2,6	2,1	50-79	0,5	16	42	30
Paraguay	3,1	4,9	0-49	0,5	6	24	26
República Dominicana	2,2	3,9	50-79	1,7	17	24	32
Belice	2,4	2,9	80-94	2,4	-	-	34
Ecuador	2,3	2,3	0-49	0,3	17	46	25
El Salvador	3,7	4,3	80-94	0,7	12	38	33
Bolivia	3,5	1,8	50-79	0,1	18	43	56
Honduras	3,2	2,9	0-49	1,8	11	36	32
Nicaragua	3,8	4,0	0-49	0,2	-	-	32
Guatemala	2,3	2,5	50-79	1,1	18	38	36

**Fuente:** PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 2004

principales problemas de salud en algunos países de ALC y en los países del Norte seleccionados.

El incremento del porcentaje del PIB dedicado a la educación es muy significativo en 7 de los países, algunos de ellos con situaciones de pobreza e indigencia muy agudas como es el caso de Bolivia, Nicaragua y Honduras. Guardando las distancias en cuanto al volumen del PIB, es importante revisar los porcentajes de recursos públicos que destinan los países con un mayor desarrollo humano relativo, como son los casos de las naciones incluidas en el cuadro 20, en relación con el esfuerzo realizado en este sentido por los países de ALC. Los elocuentes datos del cuadro 20 muestran, en general, un porcentaje de gasto público, en proporción con el PIB mucho más elevado que el de los países de ALC, con la excepción de Cuba. Asimismo, presentan un porcentaje mucho más significativo de inversión pública que privada, con la excepción de los Estados Unidos. En todas las demás naciones la proporción del gasto público en salud, en relación con el PIB, en algunos casos quintuplica o cuadruplica a la inversión privada y en otros la duplica. Los resultados de una sólida inversión en salud se expresa con claridad en los datos tales como el acceso sostenible a medicamentos esenciales o en la tasa de mortalidad infantil. Es importante, además, tomar en cuenta que en general se trata de sociedades en las cuales el nivel de ingresos de la población tiende a ser mayor, en términos proporcionales, a la de los países de ALC, en donde los altos índices de pobreza y desigualdad se responde con menores porcentajes de inversión pública en salud y con un peso mayor del gasto privado en relación con el PIB: 3,9% privado contra **2,9%** público en Chile; **5,1%** contra 5,9% en Uruguay; **2,7%** contra 3,4% en México; **3,2%** contra 4,4% en Brasil; 3,1% contra 4,9% en Paraguay; **2,2%** contra 3,9 en República Dominicana; **2,4%** contra 2,9 en Belice; **2,3%** contra 2,3% en Ecuador; **3,7%** contra 4,3% en El Salvador; **3,8%** contra 4% en Nicaragua y **2,3%** contra 2,5% en Guatemala. Como resulta claro en todos estos casos, con la excepción de

Uruguay, el porcentaje del PIB dedicado a la salud es muy reducido en términos absolutos y en relación con los porcentajes invertidos por los países con un mayor desarrollo humano. Estos datos expresan, asimismo, la fragilidad de las políticas sociales de carácter universal sustentadas en estos recursos públicos.

En cuanto al **gasto público social en educación** se encuentra una situación similar a la existente en la salud, en relación con las disparidades existentes, con la diferencia de que no son, necesariamente, los mismos países que destinan el porcentaje más alto del PIB a la salud los que lo hacen en el caso de la educación. Tomando en cuenta la proporción del PIB destinada a la educación, de igual manera, se pueden clasificar los países en tres grupos:

**Países con un porcentaje bajo del PIB dedicado a la educación**

Perú	2.5	Rep. Dom.	3.0
El Salvador	2.6	Ecuador	3.0
Guatemala	2.6		

**Países con un porcentaje medio del PIB dedicado a la educación:**

Uruguay	3.4	Chile	4.1
Colombia	3.9	México	4.1
Brasil	3.8	Paraguay	4.0

**Países con un porcentaje alto del PIB dedicado a la educación:**

Bolivia	6.5	Venezuela	5.0
Nicaragua	6.1	Argentina	5.0
Panamá	6.0	Costa Rica	5.0
Honduras	5.8		

**Cuadro 25. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIVEL Y VARIACIONES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA EN EDUCACIÓN Y COMO PORCENTAJE DEL PIB**  
(En dólares de 1997, en porcentajes del PIB y diferencias absolutas)

	Período 1996-1997		Variación absoluta respecto de 1990-1991		Período 2000-2001		Variación absoluta respecto de 1996-1997	
	en dólares per cápita	% del PIB	en dólares per cápita	en puntos del PIB	en dólares per cápita	% del PIB	1998-1999	2000-2001
Argentina	336	4,2	110	0,6	385	5,0	49	0,8
Bolivia	59	5,9	...	...	66	6,5	7	0,6
Brasil	157	3,2	-5	-0,5	185	3,8	28	0,6
Chile	169	3,1	82	0,7	238	4,1	69	1,0
Colombia	126	4,8	64	2,1	97	3,9	-30	-0,9
Costa Rica	148	4,4	35	0,6	189	5,0	41	0,6
Ecuador a/	56	3,4	11	0,5	45	3,0	-11	-0,4
El Salvador	43	2,3	...	...	51	2,6	8	0,3
Guatemala	28	1,7	4	0,2	46	2,6	18	0,9
Honduras	28	3,5	-5	-0,8	45	5,8	17	2,3
México	153	3,7	49	1,2	190	4,1	37	0,4
Nicaragua	21	5,0	2	0,7	28	6,1	8	1,1
Panamá b/	181	5,8	56	1,1	199	6,0	19	0,3
Paraguay	73	3,9	51	2,7	70	4,0	-4	0,2
Perú	57	2,5	27	0,8	58	2,5	1	0,0
Rep. Dominicana	41	2,3	25	1,1	67	3,0	26	0,7
Uruguay	198	3,0	68	0,6	213	3,4	16	0,4
Venezuela	119	3,1	-10	-0,4	178	5,0	59	1,9
América Latina c/	118	3,6	35	0,7	139	4,2	21	0,6

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social

a/ La cifra en la columna 2000-2001 al 2000, y la variación absoluta con respecto a 1990-1991 a 1991

b/ La cifra en la columna 2000-2001 corresponde al 2000.

c/ Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador.

En términos de la inversión en dólares per cápita se presentan también desigualdades muy marcadas entre los países de ALC. Así, mientras en Argentina asciende a 359, en Uruguay a 198, en Chile a 169, en Brasil a 157, en México a 153 y en Costa Rica a 148 dólares; en Perú es de tan sólo 57, en Ecuador 56, en República Dominicana de 41, en El Salvador de 43, en Guatemala de 28, en Honduras de 28 y en Nicaragua de 23 dólares.

Cuadro 26. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES SOBRE GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN Y SALUD a/ 1990/1991-2000/2001							
País y cobertura b/	Período	GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN			GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SALUD		
		per cápita (en dólares de 1997)	como porcentaje del PIB	como porcentaje del gasto público total	per cápita (en dólares de 1997)	como porcentaje del PIB	como porcentaje del gasto público total
Argentina c/ (SPNF consolidado)	1990/1991	226	3.6	11.6	271	4.3	14.0
	1994/1995	318	4.2	13.1	371	5.0	15.3
	1998/1999	385	4.7	14.4	394	4.8	14.8
	2000/2001	385	5.0	14.6	379	5.0	14.3
Bolivia (GG)	1990/1991	...	...	...	...	...	...
	1994/1995	52	5.3	20.2	31	3.1	12.0
	1998/1999	62	6.0	21.0	36	3.4	11.9
	2000/2001	66	6.5	21.8	38	3.7	12.5
Brasil d/ (SPNF consolidado)	1990/1991	162	3.7	9.9	156	3.6	9.6
	1994/1995	212	4.6	13.7	157	3.4	10.1
	1998/1999	202	4.2	12.0	140	2.9	8.3
	2000/2001	185	3.8	12.2	151	3.0	9.9
Chile (GC)	1990/1991	87	2.4	12.0	70	1.9	9.6
	1994/1995	131	2.7	14.1	109	2.2	11.8
	1998/1999	206	3.7	16.5	147	2.6	11.7
	2000/2001	238	4.1	17.7	165	2.8	12.3
Colombia (SPNF)	1990/1991	63	2.7	11.5	23	1.0	4.2
	1994/1995	86	3.4	11.6	75	2.9	10.1
	1998/1999	118	4.6	11.1	94	3.7	8.8
	2000/2001	97	3.9	9.6	107	4.3	10.5
Costa Rica (SPNF consolidado)	1990/1991	114	3.8	9.4	148	4.9	12.3
	1994/1995	136	4.1	9.8	158	4.7	11.4
	1998/1999	160	4.3	10.7	177	4.8	11.8
	2000/2001	189	5.0	11.1	199	5.3	11.7
Ecuador (GC)	1990/1991	45	2.9	18.3	14	0.9	5.6
	1994/1995	51	3.1	15.3	16	1.0	4.9
	1998/1999	55	3.5	13.9	18	1.1	4.5
	2000/2001	45	3.0	10.1	16	1.1	3.6
El Salvador (GC)	1990/1991	...	...	...	...	...	...
	1994/1995	37	2.0	14.0	24	1.3	9.2
	1998/1999	48	2.5	19.4	28	1.5	11.3
	2000/2001	51	2.6	19.0	29	1.5	11.0
Guatemala (GC)	1990/1991	25	1.6	14.3	14	0.9	8.1
	1994/1995	29	1.8	17.3	14	0.9	8.7
	1998/1999	40	2.3	16.8	19	1.1	7.9
	2000/2001	46	2.6	19.2	19	1.1	7.9
Honduras (GC)	1990/1991	32	4.3	19.9	20	2.6	12.0

Cuadro 26. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES SOBRE GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN Y SALUD a/ 1990/1991-2000/2001							
	1994/1995	29	3.8	15.6	20	2.6	10.9
	1998/1999	33	4.2	17.7	18	2.3	9.7
	2000/2001	45	5.8	22.6	24	3.1	12.0
México (sector público presupuestario)	1990/1991	104	2.6	16.4	118	3.0	18.6
	1994/1995	157	3.8	23.0	96	2.4	14.0
	1998/1999	169	3.8	24.7	82	1.9	12.0
	2000/2001	190	4.1	25.6	86	1.9	11.6
Nicaragua (GC presupuestario)	1990/1991	19	4.3	13.0	20	4.7	14.5
	1994/1995	20	4.8	15.8	19	4.8	15.6
	1998/1999	26	5.8	16.7	20	4.6	13.2
	2000/2001	28	6.1	17.7	22	4.8	13.9
Panamá (SPNF)	1990/1991	125	4.7	10.2	164	6.1	13.3
	1994/1995	151	5.0	10.8	204	6.7	14.5
	1998/1999	220	6.7	13.0	249	7.6	14.8
	2000/2001	199	6.0	11.6	274	8.2	16.0
Paraguay (GC presupuestario)	1990/1991	22	1.2	15.8	6	0.3	3.8
	1994/1995	61	3.2	20.0	21	1.1	6.7
	1998/1999	75	4.1	21.7	23	1.3	6.8
	2000/2001	70	4.0	20.6	19	1.1	5.7
Perú (GC)	1990/1991	31	1.7	13.8	17	0.9	7.4
	1994/1995	59	2.7	16.1	28	1.3	7.6
	1998/1999	57	2.5	13.9	35	1.5	8.5
	2000/2001	58	2.5	14.4	41	1.8	10.2
República Dominicana (GC)	1990/1991	17	1.2	10.5	14	1.0	8.7
	1994/1995	35	2.1	13.9	22	1.3	8.7
	1998/1999	56	2.8	16.9	30	1.5	9.0
	2000/2001	67	3.0	17.7	42	1.9	11.1
Uruguay (GC)	1990/1991	130	2.5	9.1	154	2.9	10.8
	1994/1995	151	2.5	8.6	212	3.5	12.1
	1998/1999	218	3.3	10.3	188	2.8	8.9
	2000/2001	213	3.4	10.7	175	2.8	8.8
Venezuela (GC)	1990/1991	128	3.4	13.2	57	1.6	5.9
	1994/1995	139	3.7	17.1	41	1.1	5.0
	1998/1999	140	3.8	16.7	50	1.4	5.9
	2000/2001	178	5.0	16.8	50	1.4	4.7

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

a/ Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido

b/ SPNF: Sector público no financiero; GG: Gobierno general; GC: Gobierno central

c/ Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales

d/ Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

Los datos referentes al porcentaje del PIB dedicado a la educación por los países con un mayor desarrollo humano y la distribución de los recursos entre los diferentes niveles educativos, nos permiten tener un referente para analizar, de manera comparativa, la magnitud del esfuerzo realizado en ALC por impulsar la educación de la población, una de las políticas sociales de mayor relevancia para impulsar el crecimiento de la economía, la democratización de las sociedad y la construcción de ciudadanía integral.

Como lo muestra la información incluida en el cuadro 23, además de los altos porcentajes del PIB destinados a la educación por los países con mayor desarrollo humano relativo seleccionados para este estudio, con la excepción de Japón, llama la atención el significativo porcentaje de la inversión destinada a la educación superior. Esto, desde luego, tiene que ver con los mayores niveles educativos existentes en estas sociedades, lo que les permita asignar una proporción mayor de los recursos a esos fines; pero, asimismo, se relaciona con la importancia cada vez mayor asumida por la formación de la población para enfrentar las exigencias de la sociedad del conocimiento, de una economía crecientemente competitiva y de una búsqueda por fortalecer el desarrollo humano. Esto plantea un doble desafío a los países de la región, pues deben elevar la formación básica de la población a ya la vez, de manera simultánea, generar las condiciones formativas de la población para enfrentar las exigencias de la sociedad contemporánea. Los países de ALC con porcentajes elevado de recursos invertidos en la educación superior son Uruguay con un 29,2%, monto relativo muy similar al dedicado a la educación secundaria (31,5%); Bolivia con un 26,6%, proporción muy superior a la dedicada a la educación secundaria (19%); Panamá con un 25,3% y Brasil con un 21,6%. En general, los porcentajes más elevados de los recursos asignados a la educación se cuales las proporciones destinadas a la educación pre-escolar, y primaria y la secundaria se acercan más.



<b>Cuadro 27</b> <b>COMPROMISO CON LA EDUCACIÓN: GASTO PÚBLICO</b> <b>Países seleccionados de América Latina y el Caribe y algunos de mayor desarrollo relativo</b>				
	<b>Gasto público en educación</b>	<b>Gasto público en educación por nivel</b> (porcentaje de todos los niveles)		
	(% del PIB)	<b>Pre-escolar y Primaria</b>	<b>Secundaria</b>	<b>Terciaria</b>
	1999-2001	1999-2001	1999-2001	1999-2001
Noruega	6,8	48,3	20,6	25,4
Suecia	7,6	33,8	37,7	28,0
Australia	4,6	35,4	40,1	22,9
Canadá	5,2	-	-	35,7
Países Bajos	5,0	33,7	39,7	26,5
Estados Unidos	5,6	39,2	34,5	26,3
Japón	3,6	37,8	39,8	15,1
Argentina	4,6	43,3	35,6	18,4
Chile	3,9	51,2	34,3	14,5
Costa Rica	4,7	50,1	30,7	19,2
Uruguay	2,5	39,2	31,5	29,2
Cuba	8,5	39,4	36,4	17,1
México	5,1	48,6	34,4	14,5
Panamá	4,3	40,8	33,9	25,3
Venezuela	3,0	23,5	-	-
Brasil	4,0	38,7	37,6	21,6
Colombia	4,4	47,0	33,1	19,9
Perú	3,3	-	-	-
Paraguay	4,7	53,9	29,0	17,1
República Dominicana	2,4	46,3	18,9	10,9
Belice	6,2	44,9	35,1	16,2
Ecuador	1,0	45,3	44,5	9,1
El Salvador	2,5	61,2	28,8	6,7
Bolivia	6,0	38,1	19,0	26,6
Honduras	-	-	-	-
Nicaragua	-	47,5	-	-
Guatemala	1,7	-	-	-
<b>Fuente:</b> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2004				

Cuadro 28. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):TASA DE DESERCIÓN AL FINALIZAR EL CICLO PRIMARIO a/ ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD , 1990-2002 (En promedio)										
País	Año	Nacional			Urbano			Rural		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina (Gran Buenos Aires)  (Zonas urbanas)	1990	...	...	...	20	20	20	...	...	...
	2002	...	...	...	5	6	4	...	...	...
	1999	...	...	...	12	14	11	...	...	...
	2002	...	...	...	7	8	6	...	...	...
Bolivia	1999	7	7	7	6	6	6	12	12	11
	2002	9	8	10	7	7	7	15	12	19
Brasil	1990	7	7	6	7	7	6	7	8	7
	2001	5	4	5	4	4	5	5	4	6
Chile	1990	8	7	8	5	4	5	24	23	25
	2000	5	5	4	4	3	4	12	12	11
		5	5	4	3	3	3	12	12	11
Colombia	1991	18	19	17	10	9	10	32	34	29
	2002	10	12	9	6	7	6	21	24	19
Costa Rica	1990	36	35	36	19	17	20	51	52	50
	2002	21	22	20	13	13	12	34	36	32
Ecuador	1990	...	...	...	12	14	10	...	...	...
	2002	...	...	...	14	15	13	...	...	...
El Salvador	1995	11	11	11	10	10	9	14	14	14
	2001	9	10	9	8	8	7	13	14	13
Guatemala	1998	29	31	27	16	16	17	46	48	43
	2002	21	23	20	14	15	12	29	30	29
Honduras	1990	46	49	44	31	35	28	65	67	64
	2002	40	42	38	26	27	25	58	60	56
México	2000	16	15	16	10	10	11	24	24	25
	2002	13	13	12	8	8	8	20	21	20
Nicaragua	1993	16	17	15	12	14	11	25	25	26
	2001	14	16	13	10	12	9	24	24	24
Panamá	1991	19	22	15	12	15	10	36	41	30
	2002	14	15	12	6	6	6	29	30	27
Paraguay (Asunción y Departamento Central) (Zonas urbanas)	1994	...	...	...	15	7	20	...	...	...
	2001	...	...	...	9	7	11	...	...	...
	1994	...	...	...	17	12	20	...	...	...
	2001	17	16	19	11	10	12	29	26	32

<b>Cuadro 28. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):TASA DE DESERCIÓN AL FINALIZAR EL CICLO PRIMARIO a/ ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD , 1990-2002</b> (En promedio)										
Perú	1999	9	9	9	4	3	4	21	20	22
	2001	8	7	9	4	4	4	16	14	19
República Dominicana	1997	3	4	3	4	5	4	2	2	3
	2002	3	3	3	2	3	2	4	4	5
Uruguay	1990	...	...	...	13	14	12	...	...	...
	2002	...	...	...	10	13	7	...	...	...
Venezuela c/	1990	5	4	5	5	4	5	5	4	5
	2002	4	4	5	...	...	...	...	...	...

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ La metodología de construcción de las tasas de deserción puede verse en CEPAL, Panorama social de América Latina 2001-2002 (LC/G/2183-P, recuadros III.I y III.5).

<b>Cuadro 29. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):TASA DE DESERCIÓN EN EL CICLO SECUNDARIO ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD, 1990-2002</b> (En promedio)										
País	Año	Nacional			Urbano			Rural		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina (Gran Buenos Aires) (Zonas urbanas)	1990	...	...	...	17	20	15	...	...	...
	2002	...	...	...	9	8	10	...	...	...
	1999	...	...	...	10	10	10	...	...	...
	2002	...	...	...	9	8	9	...	...	...
Bolivia	1999	34	32	35	35	33	37	27	27	27
	2002	24	22	26	22	20	24	29	27	32
Brasil	1990	3	2	3	3	3	3	1	2	1
	2001	2	2	3	3	2	3	2	2	2
Chile	1990	11	11	12	11	10	11	19	18	19
	2000	8	7	9	8	7	8	10	11	9
Colombia	1991	17	17	17	16	16	16	19	20	19
	2002	...	...	...	16	16	16	...	...	...
Costa Rica	1990	17	16	18	14	14	13	22	21	24
	2002	10	11	8	9	11	8	11	13	9
Ecuador	1990	...	...	...	11	13	9	...	...	...
	2002	...	...	...	13	13	14	...	...	...
El Salvador	1995	3	2	3	3	2	4	2	1	3
	2001	3	3	4	3	3	4	3	3	2
Guatemala	1998	16	15	17	15	16	15	17	13	23
	2002	15	15	16	17	17	16	14	12	16
Honduras	1990	13	14	12	12	12	12	14	17	12

Cuadro 29. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE DESERCIÓN EN EL CICLO SECUNDARIO ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD, 1990-2002 (En promedio)										
	2002	10	10	11	10	10	10	11	9	12
México	2000	30	29	30	25	24	26	39	39	40
	2002	28	28	29	26	27	25	33	31	36
Nicaragua	1993	13	8	18	12	7	16	17	10	23
	2001	15	16	13	14	17	12	16	14	19
Panamá	1991	16	16	15	15	15	15	19	20	18
	2002	15	15	14	13	13	13	19	21	17
Paraguay (Asunción y Departamento Central) (Zonas urbanas)	1994	...	...	...	18	15	20	...	...	...
	2001	...	...	...	13	15	12	...	...	...
	1994	...	...	...	18	16	19	...	...	...
	2001	13	14	12	13	14	12	13	14	11
Perú	1999	12	14	11	11	13	10	15	17	13
	2001	10	10	10	10	10	10	11	10	12
República Dominicana	1997	3	4	3	4	6	3	2	2	3
	2002	3	2	3	3	3	2	3	1	5
Uruguay	1990	...	...	...	25	30	21	...	...	...
	2002	...	...	...	20	21	18	...	...	...
Venezuela c/	1990	8	6	9	8	6	9	7	5	9
	2002	2	2	2	...	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ La metodología de construcción de las tasas de deserción puede verse en CEPAL, Panorama social de América Latina 2001-2002 (LC/G/2183-P, recuadros III.I y III.5).

Para Hardy, “ “Dados los nuevos perfiles de las sociedades, las nuevas vulnerabilidades y desigualdades, así como las exigencias que impone la creciente apertura, se pueden reconocer como aspectos centrales de la reforma aquellas que deben resolver la escasa cobertura de la educación preescolar, principal impedimento de acceso de las mujeres al mundo laboral, así como fuente de desigualdades en niños y niñas que , más tarde, se reproducirán en el sistema escolar. Asimismo, se impone la necesidad de disminuir la deserción en la educación media o secundaria... y el crecimiento en el acceso a la educación superior, no sólo universitaria, sino también técnico profesional. A la universalización de la educación básica, logro relativamente generalizado en América Latina durante los noventa, se suman estas nuevas demandas de

universalización en la atención preescolar y en la enseñanza media, así como expansión de las postsecundaria.

Cuadro 30. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):TASA GLOBAL DE DESERCIÓN a/ ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A19 AÑOS DE EDAD, 1990-2002 (En promedio)										
País	Año	Nacional			Urbano			Rural		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina (Gran Buenos Aires) (Zonas urbanas)	1990	...	...	...	36	38	33	...	...	...
	2002	...	...	...	16	17	15	...	...	...
	1999	...	...	...	23	25	21	...	...	...
	2002	...	...	...	17	19	16	...	...	...
Bolivia	1999	51	49	54	45	42	47	67	64	70
	2002	46	44	48	35	32	37	65	61	70
Brasil	1990	46	49	43	40	43	37	65	67	62
	2001	23	23	23	21	21	21	34	33	35
Chile	1990	27	27	28	21	20	21	56	57	56
	2000	17	17	17	14	14	14	32	33	30
Colombia	1991	43	45	40	30	30	30	59	63	55
	2002	...	...	...	24	24	23	...	...	...
Costa Rica	1990	52	53	53	33	32	34	69	69	68
	2002	34	37	31	24	26	23	49	53	44
Ecuador	1990	...	...	...	24	28	21	...	...	...
	2002	...	...	...	28	28	27	...	...	...
El Salvador	1995	45	44	46	32	31	34	63	61	65
	2001	39	39	38	27	26	27	54	54	55
Guatemala	1998	59	59	60	40	40	41	76	73	78
	2002	49	49	50	37	38	35	59	57	62
Honduras	1990	66	69	63	49	52	46	81	84	79
	2002	57	60	54	40	42	39	74	76	71
México	2000	45	45	45	35	35	36	60	59	60
	2002	41	41	40	34	35	33	51	51	52
Nicaragua	1993	44	43	45	32	31	33	65	63	67
	2001	41	46	36	31	36	25	60	62	57
Panamá	1991	35	39	32	28	31	26	53	58	48
	2002	30	32	28	20	20	20	49	52	46
Paraguay (Asunción y Departamento)	1994	...	...	...	34	26	41	...	...	...
	2001	...	...	...	25	25	26	...	...	...

Cuadro 30. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES):TASA GLOBAL DE DESERCIÓN a/ ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD, 1990-2002 (En promedio)										
Central) (Zonas urbanas)	1994	...	...	...	40	36	43	...	...	...
	2001	39	41	37	27	27	28	55	56	53
Perú	1999	26	26	27	16	17	16	45	42	49
	2001	23	21	25	17	16	18	35	30	41
República Dominicana	1997	23	25	21	19	23	17	28	28	28
	2002	17	16	18	13	13	12	24	20	28
Uruguay	1990	...	...	...	37	41	32	...	...	...
	2002	...	...	...	30	34	25	...	...	...
Venezuela c/	1990	44	46	41	40	42	28	65	69	61
	2002	31	35	27	...	...	...	...	...	...

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ La metodología de construcción de las tasas de deserción puede verse en CEPAL, Panorama social de América Latina 2001-2002 (LC/G/2183-P, recuadros III.1 y III.5).

Pero, la realidad también ha mostrado que ello es insuficiente, pues aquellos países que han avanzado en los accesos, no sólo de la educación básica, sino también en la media o secundaria e incluso en la educación superior, los desiguales indicadores de calidad están revelando dos tipos de accesos educativos que discriminan a la población y son fuente de futuras desigualdades en los mercados de trabajo y en los ingresos.” (Hardy, 2004:297). En los cuadros 26 y 27 se presentan las tasas de deserción, mostrando las diferencias existentes entre las áreas urbanas y rurales de la región. En el cuadro 28 se incluyen los datos sobre el número de años de instrucción de la fuerza laboral de 15 años o más, incluyendo las diferencias entre las zonas urbanas y rurales. Esta información expresa las fuertes disparidades existentes entre los países y las grandes desigualdades entre los espacios urbanos y los rurales, siendo estos últimos los que, en general, muestran las condiciones más negativas en cuanto a deserción e instrucción de la fuerza laboral. Para CEPAL, “A fines de la década pasada, el rezago de las zonas rurales en comparación con las urbanas en materia de deserción era enorme. La información presentada para 13 del total de 18 países examinados, indica que en 10 de ellos la tasa global de deserción rural rebasaba en a lo menos 20 puntos porcentuales la tasa urbana y

en cinco países la superaba en cerca de 30 o más puntos porcentuales” (CEPAL, 2002:104-105).

En cuanto a las principales razones para la importante deserción escolar mostrada por la mayoría de los países, la insuficiencia de ingresos de los hogares y los diversos déficit de bienestar material prevaleciente entre los grupos pobres de la población son señalados como los factores decisivos para el surgimiento de esta situación. Las significativas diferencias en cuanto a deserción escolar entre los niños y adolescentes pertenecientes a los estratos de mayores en relación con los de menores ingresos, que en promedio triplican a los primeros, evidencian que si bien este no es el único factor condicionante de la deserción sí es, con mucho, el decisivo en la amplitud alcanzada por este fenómeno en la región (CEPAL, 2002).

El tema de la calidad de la educación adquiere una posición muy destacada en los esfuerzos dirigidos a la integración y la cohesión social. Existe una estrecha relación entre la calidad de la educación, en todos sus niveles, y la equidad. A los persistentes problemas de cobertura y deserción, mostrados en los cuadros anteriores, se suma el de la tendencia al deterioro en la calidad de la educación pública<sup>52</sup>. Esta situación contribuye al ensanchamiento de las desigualdades sociales, en tanto los grupos con condiciones socioeconómicas más elevadas tienen la oportunidad de acceder a una educación primaria, preuniversitaria y terciaria de mayor calidad, en relación con aquella a la que tienen acceso los grupos de menores ingresos. Iñigo Macías-Aymar, investigador del Institut de Governabilitat de Catalunya, en un

---

<sup>52</sup> Para Rivero, “Los cambios en la economía mundial y regional a fines de los 70’ e inicios de los 80’ generaron exigencias que afectaron a la educación. La gran contradicción que se vivió en muchos países fue la coexistencia del aliento al crecimiento de la matrícula escolar con una decidida política orientada a la reducción de los gastos públicos, incluidos los correspondientes a la educación. El milagro de obtener una educación de calidad con costos menores tampoco se produjo en América Latina” (Rivero, 2000:2-3).

estudio sobre el impacto de la desigualdad en el desarrollo humano en América Latina, concluye con que en el análisis de la equidad adquieren mucha relevancia las enormes

Cuadro 31. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS Y RURALES, 1980-2002 (En promedios)							
País	AÑO	Zonas urbanas			Zonas rurales		
		Promedio de años de instrucción			Promedio de años de instrucción		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina a/ (Gran Buenos Aires)	1980	7.4	7.0	8.2	...	...	...
	1990	8.7	8.6	8.9	...	...	...
	1994	9.3	9.0	9.7	...	...	...
	1999	10.4	10.0	11.1	...	...	...
	2002	10.7	10.2	11.2	...	...	...
Bolivia	1989	9.0	9.7	8.2	...	...	...
	1994	9.3	10.0	8.5	...	...	...
	2002	9.2	9.8	8.6	4.5	5.3	3.3
Brasil	1979	5.9	5.6	6.4	3.1	3.0	3.4
	1990	6.7	6.3	7.2	3.0	2.7	3.5
	1993	6.0	6.0	6.0	2.8	2.7	2.9
	1999	7.3	6.9	7.9	3.5	3.3	3.8
	2001	7.6	7.2	8.1	3.5	3.3	3.8
Chile	1987	9.9	9.7	10.3	6.2	5.9	7.6
	1990	10.2	10.0	10.6	6.8	6.4	8.5
	1994	10.6	10.4	10.9	7.1	6.8	8.3
	2000	10.0	10.8	11.3	7.2	6.8	8.4
Colombia b/	1980	7.1	7.2	6.9	...	...	...
	1990	8.7	8.6	8.8	...	...	...
	1991	8.4	8.2	8.6	4.3	4.1	4.9
	1994	8.6	8.4	8.9	4.7	4.3	5.6
	1999	8.9	8.7	9.1	5.1	4.7	6.1
	2002	9.5	9.2	9.8	...	...	...
Costa Rica	1981	8.1	7.8	8.6	5.4	5.2	6.3
	1990	10.1	9.7	10.6	6.7	6.4	7.8
	1994	9.2	9.9	9.7	6.2	5.9	7.1
	1999	9.3	9.1	9.7	6.6	6.3	7.5
	2002	9.5	9.2	10.0	6.7	6.3	7.7
Ecuador	1990	9.0	8.8	9.3	...	...	...
	1994	9.7	9.6	10.0	...	...	...
	1999	9.8	9.6	10.0	...	...	...
	2002	9.9	9.8	10.0	...	...	...
El Salvador	1997	8.1	8.2	7.9	3.5	3.5	3.6
	1999	8.3	8.5	8.2	3.9	3.8	4.0
	2001	8.5	8.6	8.3	4.2	4.1	4.4
Guatemala	1989	6.1	6.2	6.0	2.2	2.2	2.2
	1998	6.7	6.9	6.4	2.5	2.7	2.1
	2002	7.6	8.0	7.2	3.3	3.5	2.9
Honduras	1990	6.5	6.4	6.8	2.9	2.8	3.4



Cuadro 31. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS Y RURALES, 1980-2002 (En promedios)							
	1994	7.1	7.1	7.2	3.8	3.6	4.7
	1999	7.2	7.1	7.4	3.8	3.6	4.4
	2002	7.4	7.1	7.8	3.6	3.4	4.2
México a/	1984	8.6	8.8	9.0	7.2	7.2	7.3
	1989	8.0	8.0	8.1	5.2	5.2	5.2
	1994	8.3	8.3	8.3	5.5	5.5	5.5
	2002	9.4	9.4	9.6	5.6	5.6	5.6
Nicaragua	1993	6.8	6.8	6.9	3.0	2.7	4.1
	1998	7.1	7.0	7.3	3.5	3.2	4.6
	2001	7.1	6.8	7.5	3.4	3.2	4.1
Panamá	1979	8.9	8.6	9.5	5.0	4.7	6.8
	1991	9.9	9.2	10.8	6.4	5.8	8.6
	1994	10.2	9.6	11.0	6.6	6.0	8.6
	1999	10.6	10.1	11.5	7.1	6.5	9.1
	2002	10.7	10.3	11.3	6.3	5.9	7.3
Paraguay (Asunción)	1986	8.9	9.1	8.6	...	...	...
	1990	9.2	9.2	9.1	...	...	...
	1994	9.1	9.1	9.1	...	...	...
	2001	9.7	9.8	9.7	5.4	5.4	5.3
Perú	1999	10.0	10.4	9.4	4.8	5.6	3.4
	2001	10.0	10.4	9.6	5.3	6.1	4.1
República Dominicana	2000	9.3	8.8	10.0	5.0	5.1	6.5
	2002	9.4	8.9	10.0	5.8	5.1	7.2
Uruguay	1981	7.8	7.5	8.2	...	...	...
	1990	8.6	8.2	9.2	...	...	...
	1994	8.8	8.4	9.3	...	...	...
	1999	9.3	8.9	9.8	...	...	...
	2002	9.8	9.3	10.4	...	...	...
Venezuela c/	1981	7.2	7.0	7.7	3.5	3.4	4.3
	1990	8.4	8.1	9.2	4.3	4.1	5.3
	1994	8.5	8.1	9.3	4.9	4.6	6.3
	1999	8.5	7.9	9.5	...	...	...
	2002	8.6	8.1	9.4	...	...	...

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ A partir de 1996 en México y de 1997 en Argentina se dispuso de antecedentes que permiten calcular el número de años de estudio. Las cifras anteriores corresponden a estimaciones a partir de las categorías primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y educación superior.

b/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de ésta, con excepción de 1991, año en el que se realizó una encuesta de carácter nacional. Por lo tanto, las cifras de 1980 y 1990 se refieren sólo a ocho ciudades principales

c/ A partir de 1997, el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional

Disparidades existentes en términos de calidad entre las instituciones educativas a las cuales tiene acceso la población con mayores recursos, en relación con aquellas a las cuales asisten los grupos de menores ingresos. Para el autor, “*Según las estimaciones de la UNESCO (1998),*

los estudiantes de las escuelas privadas están significativamente mejor preparados en relación con los de la escuela pública”. Esta diferencia en la calidad educativa, persistente en los establecimientos públicos, lo lleva a considerar que, “un año extra de educación en la escuela pública no incrementa de manera suficiente su productividad, haciendo que el coste de oportunidad de invertir en educación hoy sea más alto que los ingresos futuros. De este modo, los niños y niñas que acuden a estas escuelas necesitarán un mayor número de años para alcanzar el mismo nivel de productividad que los de la escuela privada” (Macías-Aymar, 2005:15). En su estudio, Macías-Aymar, subraya las significativas consecuencias de esta situación en el desarrollo y en el potencial crecimiento de la región. Los desbalances existentes en cuanto a la calidad educativa son generadores de mayores desigualdades sociales y de pobreza, pero “además (...) la baja calidad educativa también genera un círculo vicioso que hace que la movilidad educacional y social sea muy baja. Es decir, como la población con menos recursos no puede acceder a una formación de calidad – ya que esta se desarrolla en colegios privados y en consecuencia, más caros – su ciclo educativo se desarrolla en colegios públicos, abocando a sus hijos a la pobreza y perseverándose este círculo viciosos generación tras generación” (Macías-Aymar. 2005:15).

Pese a los esfuerzos efectuados por la mayoría de los países de la región por incrementar las inversiones en educación, las distancias en relación con la matrícula y los recursos destinados al campo educativo en las naciones con un mayor desarrollo relativo son aún muy amplias (Ver cuadro 23). La magnitud de los presupuestos públicos destinados a la inversión educativa contribuye a la ampliación de las brechas existentes entre la educación pública y la privada. Esto es, además, un elemento limitante de las posibilidades de movilidad social ascendente para los sectores cuyas condiciones socioeconómicas les impiden el acceso a una educación de mayor calidad. El problema del deterioro de la calidad de la educación pública tiene impactos directos en las posibilidades de acceso a los mercados laborales y en cuanto a la obtención de

los puestos de mayor calidad, no solamente desde el punto de vista del ingreso sino también desde la perspectiva del desarrollo humano. Las deterioradas condiciones socioeconómicas enfrentadas por numerosas familias, limitan el acceso y la permanencia de los niños y los jóvenes en el sistema educativo. En un entorno en el cual a las familias les resulta difícil impedir la reducción de sus ingresos, la inserción de más miembros del núcleo familiar al mercado laboral se relaciona, de manera directa, con el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Por otra parte, la calidad de la educación recibida es uno de los factores de mayor influencia en el ingreso de las personas a los puestos de trabajo mejor remunerados.

Los individuos con menores niveles educativos, tienen acceso a puestos de menor estabilidad y más baja remuneración. Mientras que las personas con mayores niveles educativos acceden a puestos de trabajo mejor remunerados. De ahí que la calidad sea un aspecto esencial, no solamente en el caso de la educación universitaria sino también en la educación superior no universitaria y en la educación básica. En el tema del acceso a la educación superior adquiere gran importancia el asunto de la calidad de la formación recibida por los estudiantes en la educación secundaria. Si hay una formación deficiente de los estudiantes en la enseñanza secundaria, tendrán mayores limitaciones para el acceso a la educación superior pública y mayores dificultades para lograr concluir su carrera universitaria o técnica<sup>53</sup>. En el caso de los egresados de la educación superior, con alguna frecuencia se presenta la situación de contar con acceso al mercado laboral, pero enfrentan dificultades para su permanencia en esos puestos, precisamente porque no reúnen las competencias o no cumplen a cabalidad con las funciones que se espera lleven a cabo. En el contexto de la sociedad del conocimiento el mercado de trabajo tiende a ser más exigente, tiende a buscar ciertos conocimientos,

---

<sup>53</sup> “En Colombia, un 61.3% de los admitidos a la universidad provenía del 40% más rico de las familias, y sólo un 3.4% del 20% más pobre. En Costa Rica, el 15.3% de quienes ingresan a la universidad son hijos de padres no educados; en cambio, los hijos de padres con educación acceden en un 46.8%. Un caso contradictorio es el de Honduras, uno de los países más pobres de la región, cuyo presupuesto educativo destina mayores recursos a la educación superior que a la básica” (Rivero, 2000:13).

habilidades, destrezas y actitudes que se sitúan más allá de la formación profesional tradicional para el desempeño de las funciones laborales. En las condiciones actuales el conocimiento tiene una importancia creciente en el desarrollo de los procesos productivos y el adelanto científico y tecnológico tiene un papel cada vez más significativo en el avance de la sociedad. Esto plantea a la fuerza de trabajo y a los egresados del sistema educativo, exigencias, calificaciones y competencias gradualmente mayores a las requeridas en el pasado.

El incremento de las inversiones en la salud y la educación de la población en la región tiene un carácter estratégico para lograr un desarrollo incluyente y enfrentar unas de las principales causas de la desigualdad. Estas dos políticas sociales, en gran medida, perdieron, durante la década de los 80 la centralidad ocupada en el desarrollo de ALC, lo que provocó un deterioro creciente de la educación y la salud pública y el incremento del número de entidades privadas encargadas de prestar estos servicios públicos. Los incrementos del gasto público social, invertido en estos campos, no han sido lo suficientes ni han dado los resultados esperados. Fortalecer los esfuerzos nacionales en educación y salud, ampliar el acceso y mejorar la calidad de estos servicios son algunos de los desafíos más notables a los que deben hacer frente las sociedades latinoamericanas y caribeñas para tratar de resolver el problema de la pobreza y las desigualdades, avanzar en el desarrollo democrático y dar pasos significativos hacia la construcción de la ciudadanía.

## Preguntas para la autoevaluación

---

6. ¿Cuáles considera usted son las principales reorientaciones sufridas por las políticas sociales en América Latina y el Caribe como resultado de la introducción de las reformas económicas y políticas de los años 80?
7. ¿Cuáles son las principales consecuencias de estas modificaciones de las políticas sociales y del sistema institucional público en el desarrollo social de la región?
8. ¿Cuáles son las principales conclusiones extraídas del análisis de la información sobre la evolución del denominado gasto público social en América Latina y el Caribe durante el período 1999-2001 y de que manera contribuye a la superación de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social en la región?
9. ¿Señale 5 aspectos positivos y 5 negativos en relación con las inversiones efectuadas por los países de América Latina y el Caribe en la educación y enumere los principales desafíos enfrentados en la región para lograr que la educación cumpla con la función de contribuir a la movilidad social de la población?
10. ¿Señale 5 aspectos positivos y 5 negativos en relación con las inversiones efectuadas por los países de América Latina y el Caribe en la salud y enumere los principales desafíos enfrentados en la región para lograr que la educación cumpla con la función de contribuir a elevar el desarrollo humano de las sociedades latinoamericanas y del Caribe?

## Capítulo V

---

### **Territorio, actores sociales locales y desarrollo comunitario sostenible en América Latina y el Caribe**

## Objetivos:

---

- F) Que el lector cuente con una visión actualizada sobre el desarrollo comunitario y la importancia de los enfoques territoriales en las acciones dirigidas a intervenir en los espacios locales de la región con la finalidad de incidir en la reducción de la pobreza y la exclusión social y en la construcción de la democracia y ciudadanía en el ámbito comunal.
  - G) Que el lector pueda examinar y analizar la importancia del capital social y de la participación de los actores sociales locales en la conducción de sus propios procesos de desarrollo comunitario.
-

## 1. El concepto de desarrollo comunitario sostenible

**E**l desarrollo comunitario sustentable es uno de las rutas de mayor relevancia en la búsqueda de un proceso endógeno, a los espacios ocupados por las familias en condición de pobreza, dirigido a la creación de las capacidades requeridas para promover el acceso de la población a los activos o recursos necesarios para la generación de los medios sostenibles de subsistencia y para lograr su integración plena en la vida de la comunidad y el entorno social más amplio. El reconocimiento de los recursos locales con que cuenta la comunidad (natural, físico, financiero, tecnológico) -y la promoción para el acceso a ellos, cuando por diversas razones ven limitadas las posibilidades de contar con ellos-; se entrelaza con el desarrollo de los recursos humanos y sociales propios de la comunidad y de sus potencialidades para superar la vulnerabilidad e impulsar el mejoramiento en su calidad de vida y su desenvolvimiento personal, el reconocimiento mutuo y el adelanto material, social y cultural de la comunidad. En estos elementos se centra la atención de los procesos de desarrollo comunitario sustentable, para favorecer la participación efectiva de la comunidad en los ámbitos económico, social, cultural, político e institucional. Tomando en cuenta las tres dimensiones básicas en las cuales se expresa la exclusión social ( La privación material en cuanto al acceso a recursos, medios sostenibles de subsistencia y acceso a mercados y servicios con los cuales garantizar sus necesidades básicas; las carencias en cuanto al ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales con los cuales garantizar la ciudadanía integral y la participación ciudadana; y, la exclusión de carácter sociocultural, ocasionada por el desconocimiento de las identidades particulares de las comunidades y las diferencias en cuanto al género, generacionales, étnicas, religiosas y las necesidades, demandas y aspiraciones específicas de los individuos, los grupos



sociales o las comunidades.); el desarrollo comunitario sustentable incorpora esas dimensiones como el camino por medio del cual lograr respuestas a la situación de las comunidades que van más allá de la generación de ingresos o la superación de otras condiciones materiales, colocando el **empoderamiento** (empowerment) de las comunidades y el goce de los derechos civiles, políticos y sociales en una posición central en los procesos de desarrollo local. En este entorno más próximo, en el cual la exclusión social se manifiesta en la acumulación en el tiempo y el espacio de riesgos y carencias específicas que dificultan o impiden la realización de los derechos básicos y el ejercicio efectivo de la ciudadanía y establece limitaciones a la integración de las comunidades afectadas con esta situación con su medio o con la sociedad, la participación y la autogestión de las comunidades se constituye en el eje central de los procesos de desarrollo comunitario.



Pero, es necesario tener en cuenta en el impulso de los procesos de creación de ciudadanía local, en el empoderamiento de las comunidades y en la creación de las capacidades y superación de las carencias, el requerimiento de un marco más amplio de políticas públicas, particularmente de políticas sociales, de instrumentos apropiados y de recursos destinados a reducir las desigualdades y la pobreza y a crear oportunidades para la incorporación plena de las comunidades en el desarrollo socioeconómico del país, sobre todo aquellas que presentan un mayor rezago social

o que enfrentan procesos de empobrecimiento como resultado del surgimiento de crisis económicas o de la exclusión generada por la naturaleza del patrón de crecimiento económico aplicado en estos países.

Un aspecto esencial en la construcción de comunidades económica, social, política, ambiental y culturalmente sustentables es el fortalecimiento del tejido social. El cúmulo de relaciones sociales cotidianas, de vecindad, parentesco, reciprocidad y de intercambio, entabladas en los espacios sociales, culturales y ecológicos particulares, en los cuales se desenvuelven las personas, las familias y las comunidades, constituyen el tejido social. Este es el medio más próximo en el cual se sustenta la vida comunal. Uno de las expresiones más elocuentes del deterioro vivido por diversos espacios rurales y urbanos de la región, como resultado de la pobreza, la exclusión y las desigualdades es, precisamente el rompimiento o la fragilidad manifiesta del tejido social de las comunidades<sup>54</sup>.

Las estrategias de supervivencia empleadas en estos espacios sociales usualmente se sustentan en la solidaridad y la reciprocidad entre las familias asentadas en las diversas comunidades, el debilitamiento del tejido social ha reducido, en muchos casos, las posibilidades de mantener estas estrategias. La emigración de las comunidades rurales hacia los espacios urbanos, o desde ambos, hacia el exterior (migraciones internacionales) es, en muchos casos, una manifestación de la imposibilidad para continuar generando los medios de vida para la subsistencia familiar en el espacio comunal. Las crecientes actividades informales en los

---

<sup>54</sup> En una publicación de la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales A.G. en relación con el tema del tejido social se apunta que éste está compuesto por una serie de elementos que en una interacción cíclica lo van conformando y lo definen como, “El entramado de relaciones cotidianas que implican a su vez relaciones de microvínculos en un espacio local y social determinado como lo es el barrio, donde sus habitantes (vecinos) como actores sociales aportan procesos de participación, organización, ciudadanía, democracia, cultura, recreación y capital social al relacionarse entre ellos para obtener algún fin determinado y al interaccionar con su entorno y medio macro-social” (Castro y Gachón:2001)” <http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=196>

espacios urbanos y la multiplicación del número de personas deambulando por las ciudades en busca de algún mecanismo para subsistir en ellas, son una de las caras de la exclusión y un producto del rompimiento del tejido social en las comunidades rurales y urbanas en la mayoría de los países de ALC.

Una definición apropiada de comunidad, correspondiente con algunos de los aspectos mencionados en nuestro análisis es el citado por Aguayo en un estudio sobre el tema del voluntariado. Aunque diferimos con el autor en cuanto a su coincidencia con Krause, con respecto a lugar secundario que podría asignarse al territorio en la conceptualización de la comunidad, pues consideramos a éste, entendido como una construcción social cimentada en la interrelación de los asentamientos humanos con su entorno, un elemento esencial para la intervención en las comunidades y el impulso del desarrollo comunitario sustentable, sí resultan aspectos de indudable importancia en la constitución de las comunidades el sentido de pertenencia, la interrelación de los participantes y una cultura común o red de significados compartidos, como elementos básicos, no los únicos, para identificar las particularidades propias de las comunidades: “Por **comunidad** vamos a entender, siguiendo a Maritza Montero, a todo ‘grupo social dinámico, histórico y culturalmente constituido y desarrollado, preexistente a la presencia de los investigadores o de los interventores sociales, que comparte intereses, objetivos, necesidades y problemas, en un espacio y un tiempo determinados y que genera colectivamente una identidad, así como formas organizativas, desarrollando y empleando recursos para lograr sus fines’(1998:212). De esta definición se deduce que el voluntariado permite encuentros y diálogos entre grupos con identidades sociales diversas. Otros autores eliminan de la definición de comunidad la idea de territorialidad, como Krause (2001) quien señala que lo distintivo de la noción de comunidad está dado por un sentido subjetivo. Así, según esta autora, sus tres componentes son: el sentido de pertenencia, la interrelación de los

No cabe duda de que la comunidad es el espacio más apropiado para lograr reconocimiento, promover el fortalecimiento personal y crear las condiciones para el ejercicio de los derechos cívicos, políticos y sociales, necesarios para gozar de una ciudadanía integral. Pero, es muy importante no idealizar a la comunidad en donde fenómenos tales como el individualismo o el aislacionismo presente en grupos, familias o personas y los conflictos de diverso tipo surgidos entre sus miembros, así como las relaciones de poder –intra e interfamiliares- y el clientelismo, prevalecen o son suficientemente sólidos como para impedir la autonomía, la autogestión y el empoderamiento comunal. A continuación se presenta una matriz para el análisis del conflicto en las comunidades, adaptado de un modelo expuesto por Dirven (2003):

Matriz de análisis de conflicto								
Nivel de ocurrencia empleo	<u>Ámbito del conflicto</u>							
	Tierra	agua	bosques	animales	servicios	infraestructura	alimentos	mercado
Hogar								
Parientes								
Grupos								
Vecinos								
Comunidad								
Segmentos								
Exterior								

Basado en Dirven, 2003:407

Finalmente, es necesario considerar que las comunidades no son entidades aisladas, Las vinculaciones horizontales, con otras comunidades o grupos, sectores o individuos pertenecientes a otras comunidades son frecuentes y, en muchas oportunidades, constituyen un medio de acceso a recursos, generación de ingresos, movilización social y de incidencia en la definición de políticas o toma de decisiones en el entorno inmediato o en el ámbito nacional e incluso internacional. Las características de la nueva sociedad civil, el uso de nuevas formas de comunicación y las redes de relaciones que en algunas oportunidades entrelazan a las comunidades entre sí, en diferentes espacios locales, nacionales e internacionales, son aspectos característicos del desarrollo de las comunidades en las sociedades contemporáneas. Estas últimas forman parte de las relaciones verticales establecidas por las comunidades con grupos, organizaciones y comunidades con las cuales comparten intereses y que persiguen objetivos comunes. Pero, este tipo de relación vertical se entabla también con otros grupos o entidades ubicadas en posiciones de poder y con intereses diferentes y, en algunos casos, opuestos a los de la comunidad. En otras palabras, la comunidad forma parte de redes de relaciones más amplias en las cuales la cooperación y el conflicto son parte integrante de ellas. Los elementos examinados en relación con la comunidad, su funcionamiento y sus relaciones, nos permite formular una definición sucinta del concepto de **desarrollo comunitario sustentable (DCS)** de acuerdo con la cual lo entendemos como ***un proceso participativo de construcción democrática y ciudadanía en el ámbito local, de acceso a medios sostenibles de vida, de transformación productiva e institucional y de fortalecimiento del tejido social y la identidad cultural de las comunidades, en interrelación con los espacios en los cuales se asientan éstas, conducido por los actores sociales locales y orientado a la búsqueda del bienestar de la población, en un marco de equidad, sustentabilidad ambiental y cohesión social.***

## 2. Los actores sociales locales y la participación en los procesos de desarrollo comunitario.

**L**os actores sociales y el desarrollo comunitario. Sí el proceso de desarrollo comunitario sustentable debe ser conducido por los actores sociales locales, con el apoyo, la facilitación o el acompañamiento de otros actores de la sociedad civil, tales como las ONG's, o de equipos provenientes de organismos públicos o privados locales, regionales, nacionales o internacionales (personal de organizaciones de cooperación internacional), la identificación de estos actores, sus formas de organización o acción colectiva y de sus potencialidades y carencias son aspectos clave para impulsar estos procesos de desarrollo comunal o local, en los cuales suelen involucrarse más de una comunidad. En estas dinámicas sociales, además del análisis de las relaciones sociales existentes en las familias y las comunidades, deben contemplarse las relaciones entre los actores sociales o la visión relacional sobre sus formas de actuar y de movilizarse.

Para Pilar Montaña, cuando se habla de aspectos relacionales, se está haciendo referencia a la importancia que tienen las relaciones de poder en el interior de las familias y comunidades. Para la autora el concepto de exclusión social resulta insuficiente para entender la dinámica de género de la pobreza si no se le asocia al concepto de empoderamiento, que ayuda a comprender mejor el proceso. Esta mirada relacional, de acuerdo con Montaña, ayuda a descubrir la dimensión del poder en el contexto de una estrategia social como un proceso intencionado cuyo objetivo es el igualamiento de oportunidades entre los actores sociales. Por este motivo, adquiere tanta relevancia distinguir a los actores, tomar en cuenta las relaciones

sociales entabladas en el espacio local, con sus ramificaciones horizontales y verticales, entre ellas las relaciones de poder, y las condiciones particulares de cada uno de los actores participantes en el proceso de desarrollo comunitarios sustentable. En cada comunidad varían los actores sociales estratégicos para llevar a cabo estos procesos, sus relaciones sociales y sus condiciones específicas. Así como las condiciones de las comunidades son muy heterogéneas, haciendo imposible la aplicación uniforme de las iniciativas de desarrollo o el empleo de metodologías homogéneas para territorios y grupos sociales con características muy desiguales entre sí, los actores sociales que actúan en las comunidades, urbanas y rurales, son de igual modo muy diferentes, dependiendo de las condiciones históricas, culturales, organizativas y políticas de cada comunidad particular.

La asociatividad comunal descansa sobre los vínculos entre los actores sociales y sus acciones colectivas o movilizaciones sociales son de especial valor para conquistar derechos políticos y sociales por parte de las comunidades. Pero, asimismo, las relaciones de clientela tan extendidas por las comunidades de la región, como una de las maneras más frecuentes de vinculación entre el estado y la sociedad civil, y como una de las manifestaciones de las relaciones paternalistas prevalecientes en muchos de los programas orientados a la reducción de la pobreza en las comunidades empobrecidas de ALC, encuentran en los actores sociales locales el vehículo más apropiado para lograr la intermediación entre las agencias institucionales y la comunidad. En este caso, los clientes predilectos son los actores sociales con ascendencia en la comunidad, con capacidad de influir en sus decisiones y de viabilizar la aplicación de las políticas, el desarrollo de los programas y proyectos institucionales o el mantenimiento de determinadas relaciones comerciales o de intercambio en cuya permanencia se encuentran interesados agentes económicos externos o ubicados en las propias comunidades. Por este motivo, la identificación de los actores sociales debe contemplar la tipificación de sus relaciones con otros actores sociales internos y externos a la comunidad, las vinculaciones con las

agencias de desarrollo y los diversos grupos con los cuales interrelaciona la comunidad y su potencial para aportar al impulso de procesos de desarrollo comunitario sustentables con las condiciones expuestas en la definición incluida en punto anterior de este capítulo del guión. En este sentido, es necesario subrayar que los actores sociales son sujetos colectivos que se constituyen como tales a partir de sus prácticas organizativas, políticas y comunales y por las acciones mediante las cuales desarrollan una identidad de objetivos, actitudes y formas de movilización o actuación que los identifica como tales. Las diversas formas de organización o asociación de la sociedad civil, formal o informalmente constituidas en las diversas comunidades de la región, constituyen los principales actores sociales locales y su papel de intermediación entre la población y las entidades estatales o privadas con las cuales se relaciona cotidianamente la comunidad, les da la posibilidad de actuar como un sujeto sostenedor de las condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad prevalecientes en las comunidades o como un motor de los procesos de creación de democracia local, de construcción de ciudadanía y de creación de las condiciones requeridas para impulsar el desarrollo humano sustentable en la comunidad.

Para Norman Long, en su enfoque orientado al actor<sup>55</sup>, subraya la importancia de los mundos de vida de los individuos y los grupos sociales en los cuales necesariamente se introducen las diversas formas de intervención externa, siendo mediadas o transformadas por los actores sociales afectados con estas acciones exógenas. Se desprende, del análisis de Long, la importancia de que las iniciativas orientadas a la generación de oportunidades y a impulsar procesos de desarrollo local tomen forma en las experiencias de la vida cotidiana y en las percepciones de los actores de la comunidad. Por otra parte, este autor subraya el papel central

---

<sup>55</sup> Las referencias a los planteamientos de Long se sustentan en un documento inédito expuesto por el autor en la Sede de FLACSO-Guatemala, en una actividad llevada a cabo entre el 6 y el 12 de mayo de 2005, por medio del cual somete a discusión algunas de sus propuestas conceptuales y metodológicas y algunas de las experiencias en las cuales se expresan de manera concreta sus aseveraciones.



de las “interacciones”, “negociaciones” y forcejeos” entre los diversos actores sociales como las relaciones a partir de las cuales emergen los diferentes modelos de organización social. Para el autor estas relaciones sociales (interacciones, negociaciones y forcejeos), generadoras de organización social, no son solamente las entabladas entre los actores presentes en la comunidad (“encuentros cara a cara”), sino también las existentes con otros actores sin una permanencia directa en el espacio local, pero con una influencia capaz de afectar las acciones y los resultados alcanzados con ellas (Long, 2005). La importancia asignada por Long a los actores sociales y a su diversidad, capaz de generar “formas sociales diferentes en circunstancias estructurales iguales o similares”, destaca la relevancia de identificar sus diferentes prácticas sociales, sus estrategias y sus razonamientos. Estas diferencias expresan el carácter de sujetos activos de los actores (“sujetos activos que conocen y sienten”) y las distintas formas organizativas, cognoscitivas y emocionales con las cuales enfrentar las situaciones o condiciones en que llevan a cabo sus prácticas sociales. (...) una tarea principal en el análisis es identificar y caracterizar las diferentes prácticas, estrategias y razonamientos del actor, las condiciones en que surgen, la manera en que se entrelazan, su viabilidad o efectividad para resolver problemas específicos y sus amplias ramificaciones sociales”.(Long, 2005:28-29).

Por otra parte, es clara la relación de los actores sociales locales con los procesos de construcción de los territorios. Esta posición de sujetos activos asumida por los actores explica la forma de entender el territorio como una construcción social, en la cual las interrelaciones de los grupos humanos con las condiciones de su entorno inmediato, en particular con la base de los recursos naturales, permiten ir conformando los espacios sociales particulares en los cuales se desenvuelven. Para Héctor Ávila, “En las distintas formaciones socio-espaciales ha estado históricamente definido el papel que tienen los actores sociales en la construcción o apropiación de su territorio. En toda formación social, las categorías genéricas de actores (locales y externos) se apropian del espacio según sus modalidades y en función de sus posturas, que

### Recuadro 19: LA NOCIÓN DE PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana es un componente central del modelo de gestión puesto en práctica en cada una de las experiencias. Mediante la participación se busca que las personas sean parte en el proceso de gestión del desarrollo local, que los individuos se constituyan en los sujetos de las decisiones y las acciones públicas. La noción de participación ciudadana implícita en todos los casos hace referencia a ser parte constitutiva del público que orienta y traza los derroteros de la acción colectiva, del manejo de los asuntos y recursos públicos. Desde el punto de vista de los actores involucrados, implica inclusión, tener en cuenta y reconocer al otro como parte del sujeto colectivo y, en esta medida, darle voz a la gente que antes no la tenía, a los grupos que habían estado siempre excluidos por condiciones de género, étnica, economía o política. La participación ciudadana se constituye así en medio y fin de la gestión pública del desarrollo. Mediante la participación, el ciudadano ejerce como tal, concibe las acciones de interés público y toma también parte en su realización, superando así la condición de simple consumidor de servicios y acciones gubernamentales. De esta manera, la participación se constituye en un instrumento central en las distintas fases del proceso de gestión: en el análisis colectivo de las problemáticas locales, en el debate y la toma deliberada de decisiones frente al qué y cómo hacerlo, en la elaboración de los planes de actuación, en la ejecución de los mismos y en el seguimiento y redireccionamiento de las acciones desarrolladas.

Las asambleas buscan que todas las personas tengan vocería, que cada ciudadano y sector haga parte de ese todo orientador de las decisiones y acciones. El “vocero” es alguien que lleva la voz de un grupo de ciudadanos ante el colectivo local y actúa en estos espacios como el portavoz de acuerdos hechos al interior de dicho grupo y no como su representante. De esta manera se busca ser coherente con el principio de la indelegabilidad de la participación y se comienza a tender un puente procedimental para acercar la participación directa y la representativa, para acortar las distancias entre el ejercicio de la democracia directa y la democracia representativa, pues en las asambleas ambos ejercicios tienen lugar. Mediante la organización en asamblea el ciudadano se forma en la participación política directa, se estructuran y afianzan nuevas relaciones sociales, se conciben escenarios para la interacción y se potencian los esfuerzos individuales al definir un interés público común y cooperar “halando todos en la misma dirección”. En todas las experiencias se busca legitimar los instrumentos y mecanismos de participación establecidos en la Constitución y en las leyes, no obstante se manifieste descontento con el funcionamiento de algunas instancias. Las asambleas hacen posible la articulación y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

Todas las experiencias reconocen la importancia de reconstruir lo político transformando las costumbres para lograr una reactivación del Estado desde abajo, desde la legalidad y con la participación del conjunto de la sociedad.

**David Marulanda García, LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS UNA MODALIDAD DE ALIANZA ENTRE ACTORES SOCIALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA CONVIVENCIA PACÍFICA.**

<http://www.fundacioncorona.org.co/alianzas/ descargas/Asambleas ciudadanas.pdf>

reflejan conjuntamente su personalidad propia y su posición en las relaciones de clase o de grupos.”( Ávila, 1999). Asimismo, apunta el autor que, “En las sociedades modernas, los actores sociales han vivido el territorio como un producto, un campo de acción y se han situado en él, sobre todo a partir de su utilización económica; de la misma manera, los actores sociales han identificado al territorio como substrato y regenerador de su cultura, sobre el que se insertan las dimensiones económicas y políticas de su existencia o de sus estrategias. Ahí, los actores, sobre todo los locales, no se separan jamás del espacio que les originó o al cual se encuentran arraigados; esos fuertes vínculos provienen de un proceso profundamente enlazado a través de flujos de información, que se establecen a partir del espacio social de referencia: pueblo, comunidad, barrio, ciudad, etc, además de las redes impersonales y los lazos familiares.

De esta manera, la construcción de los territorios ha operado gracias a las interacciones entre actores y actividades, pero sobre todo, por la puesta en práctica de estrategias operacionales que se apoyan sobre la cultura, la historia. la movilización del ‘saber-hacer’, los fenómenos de aprendizaje colectivo, los modos o formas de cooperación y de asociación entre los actores y las prácticas de adaptación que se desarrollan en escala local.”( Ávila, 1999).

Estas relaciones sociales y formas de cooperación establecidas entre los actores sociales en espacios determinados remiten a una manera de entender el territorio muy alejada de su identificación con un espacio geográfico. La abundante literatura generada sobre el desarrollo territorial encuentra en la concepción del territorio como una construcción social su uso más generalizado. La definición de Schejtman y Berdegué, presentada a continuación, expresa con mucha claridad esa percepción del territorio. Para los autores, el territorio como construcción social “(...) supone concebir al territorio no como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha

construcción implique transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo en un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades (Schejtman y Berdegú, 2004). Sepúlveda, por su parte, pone el énfasis en la existencia de un tejido social propio en el territorio y en las relaciones con una determinada base de recursos naturales. Para el autor, “Un territorio es una unidad compuesta por un tejido social propio que se encuentra asentada en una base de recursos naturales particular, que presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y que está regida por instituciones y formas de organización, también particulares” (Sepúlveda, 2003)

Por el papel central ocupado por los actores sociales en la construcción de los territorios y la conformación de las comunidades, el tema de su participación en los procesos de desarrollo comunitario sustentable es considerado hoy como un aspecto esencial para elevar el impacto de las acciones orientadas a la reducción de la pobreza. Sin embargo, para **Kliskberg** esta es **la octava falacia sobre los problemas sociales de América Latina y el Caribe: “La participación; sí, pero no”**. Como se ha hecho con algunas de las otras diez falacias expuestas por Kliskberg, por su alto valor didáctico y su estrecha relación con los temas tratados en este documento, se transcribe completa la exposición del autor, “La participación de la comunidad en forma cada vez más activa en la gestión de los asuntos públicos surge en esta época como una exigencia creciente de las grandes mayorías de la sociedad en América Latina y otras regiones. Los avances de la democratización producto de largas luchas históricas de los pueblos han creado condiciones de libre organización y expresión, que han disparado esta ‘sed’ por participación. Por otra parte existe hoy una convalidación mundial creciente de la superioridad en términos de efectividad de la participación comunitaria, sobre las formas organizativas tradicionales de corte vertical, o burocrático. En el campo social ello es muy visible. Los programas sociales hacen mejor uso de los recursos, logran mejor sus metas, y crean

autosustentabilidad si las comunidades pobres a las que se desea favorecer participan desde el inicio y a lo largo de todo su desarrollo y comparten la planificación, la gestión, el control y la evaluación. Señala al respecto Stern, el economista jefe del Banco Mundial resumiendo múltiples estudios de la institución (2000): 'A lo largo del mundo, la participación funciona: las escuelas operan mejor si los padres participan, los programas de irrigación son mejores si los campesinos participan, el crédito trabaja mejor si los solicitantes participan. Las reformas al nivel de los países son mucho más efectivas si son generadas en el país y manejadas por el país. La participación es practica y poderosa'.

Dos recientes trabajos: 'Superando la pobreza humana' del PNUD (2000) y 'The voices of the poor' del Banco Mundial (2000), basado en una gigantesca encuesta a 60000 pobres de 60 países, llegan a similar conclusión en términos de políticas: es necesario dar prioridad a invertir en fortalecer las organizaciones de los propios pobres. Ellos carecen de 'voz y voto' real en la sociedad. Fortalecer sus organizaciones, los permitiera participar en forma mucho más activa y recuperar terreno en ambas dimensiones. Se propone entre otros aspectos: facilitar su constitución, apoyarlas, dar posibilidades de capacitación a sus líderes, fortalecer sus capacidades de gestión.

En América Latina el discurso político ha tendido a reconocer crecientemente a la participación. Sería claramente antipopular enfrentar la presión pro participación tan fuerte en la sociedad, y con argumentos tan contundentes a su favor. Sin embargo, los avances reales en cuanto a la implementación efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria son muy reducidos. Siguen predominando los programas 'llave en mano', impuestos verticalmente, donde los decisores o diseñadores, son los que saben y la comunidad desfavorecida debe acatar sus directivas, y ser sujeto pasivo de los mismos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes apelativos a que se trata de programas participativos, cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención de la comunidad en la toma de decisiones. El discurso

dice sí a la participación en la región, pero los hechos con frecuencia dicen no. Los costos de esta falacia son muy fuertes. Por un lado se están desechando enormes energías latentes en las comunidades pobres. Cuando se les moviliza como sucedió en experiencias latinoamericanas mundialmente reconocidas como Villa el Salvador en el Perú, las escuelas Educo en el Salvador, o el presupuesto municipal participativo en Porto Alegre (3), los resultados son sorprendentes. La comunidad multiplica los recursos escasos, sumando a ellos incontables horas de trabajo, y es generadora de continuas iniciativas innovativas. Asimismo la presencia de la comunidad es uno de los pocos medios probados que previene efectivamente la corrupción. El control social de la misma sobre la gestión es una gran garantía al respecto que se pierde al impedir la participación. Por otra parte el divorcio entre el discurso y la realidad es claramente percibido por los pobres, y lo resienten con descontento y frustración. Se limitan así las posibilidades de programas donde se ofrezca participación genuina porque las comunidades están ‘quemadas’ al respecto por las falsas promesas. El sí pero no, está basado en resistencias profundas a que en definitiva realmente las comunidades pobres participen, que se disfrazan ante su ilegitimidad conceptual, política, y ética. Ha llegado la hora en la región de ponerlas a foco y enfrentarlas.” (Kliskberg, 2001: 28).

**El enfoque ascendente.** Tomando en cuenta la diversidad de condiciones en las cuales se desenvuelven las comunidades, su heterogeneidad desde el punto de vista de su historia particular, su identidad cultural, su densidad o debilidad del tejido social, su capital humano y las diferentes capacidades y recursos locales, partir de la realidad específica de cada comunidad es un aspecto imprescindible para el impulso de los procesos de desarrollo comunitario sostenible. Por su parte, sí se pretende contribuir a crear las capacidades para empoderar a las comunidades y promover su participación y la autogestión comunal, no es posible partir de modelos prediseñados o uniformes, aplicados con independencia de las condiciones particulares, económicas, sociales, culturales, institucionales, ambientales, entre otras,

particulares de la comunidad con la cual se llevan a cabo las acciones de desarrollo local. Por este motivo, el empleo de un enfoque ascendente, que coloque como punto de partida las condiciones de la comunidad y de las familias y los actores sociales locales, es la mejor manera para responder a sus demandas y aspiraciones. El enfoque ascendente parte de “abajo hacia arriba”, pero sin desconocer las oportunidades y obstáculos existentes en el entorno en el cual se desenvuelven las comunidades.

### **3. El concepto de capital social y su importancia para el desarrollo comunitario sostenible.**

**E**l capital social y el desarrollo comunitario. El uso frecuente del concepto de capital social en las iniciativas orientadas a la reducción de la pobreza y en numerosos programas de desarrollo local llevados a cabo en ALC, así como la importancia de los fenómenos sociales a los cuales se refiere el término en su concepción más generalizada, hacen necesario hacer una mención breve a su definición y a sus diversas formas o manifestaciones presentes en las comunidades de la región. Sin embargo, el surgimiento de diferentes acepciones sobre el concepto de capital social y la consecuente polisemia surgida con los diversos significados y maneras de entender los contenidos y alcances de esta noción, requieren de un señalamiento previo sobre algunas de las maneras más frecuentes de entenderla. En un análisis sobre el capital incluido en el Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001-2002, publicado por CEPAL, se hace un recuento de diversas corrientes de pensamiento en las Ciencias Sociales en las cuales se encuentran los antecedentes de algunos de las componentes del concepto de capital social y una síntesis de las diversas concepciones del término, no necesariamente contradictorias, empleadas en diversos estudios e iniciativas de desarrollo en la región. En los

cuadros 28 y 29 se transcribe la síntesis preparada por CEPAL acerca de los orígenes, los autores y las definiciones de capital social.

<b>Cuadro 32: ORÍGENES DEL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL</b>	
<b>Autores</b>	<b>Elementos usados en el concepto de capital social</b>
<b>Sociólogos</b>	
Emilio Durkheim	Solidaridad mecánica, es decir, aquella practicada en las sociedades premodernas, y solidaridad orgánica, que permite la integración social en las sociedades modernas.
Carlos Marx	Conciencia de clase y solidaridad circunscrita a los límites de la comunidad.
Max Weber	Acción social y carácter subjetivo de la acción: racional con arreglo a fines, racional con arreglo a valores, afectiva y tradicional.
<b>Antropólogos</b>	
Raymond Firth	Organización social como relaciones regulares que generan instituciones y estructuras sociales.
Marcel Mauss	Reciprocidad de los intercambios en los sistemas premercantiles: dar, recibir y restituir
George Foster	Contratos diádicos, base de las relaciones entre pares y de las redes de reciprocidad.
<b>Fuente:</b> CEPAL, 2002:142	

<b>Cuadro 33: AUTORES Y DEFINICIONES DE CAPITAL SOCIAL</b>	
<b>Autores</b>	<b>Definiciones</b>
<b>Fundadores a/</b>	
Pierre Bourdieu, 1985	El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas.
James Coleman, 1990	Los recursos socioestructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura.
Robert Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El capital social acrecienta los beneficios de la inversión en capital físico y humano.
<b>Instituciones internacionales</b>	
Banco Mundial, 1998 (Woolcock, Dasgupta)	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción interpersonal y facilitan el desarrollo económico y la democracia
BID, 1998 (Kliksberg)	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común
PNUD, 2000 (Lechner)	Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico
<b>Fuente:</b> CEPAL, 2002:143	



En la mayoría de los autores pareciera haber acuerdo en el sentido de que los principales contenidos del capital social son la confianza, la reciprocidad y la cooperación. Elementos que, como lo analizamos en su momento, están en la base de la constitución de las comunidades y son parte de los componentes del tejido social local. Los grados en los cuales estos contenidos del capital social, o del tejido social, están presentes en las comunidades son muy diversos. En algunos casos éstos son más densos, como resultado de procesos históricos y sociales vividos por las comunidades que les han permitido solidificar sus relaciones y sus formas de solidaridad, cooperación, intercambio y reciprocidad. En otros casos, por el contrario, estas redes de relaciones son más tenues o casi inexistentes, por las diversas presiones, carencias y la pérdida de capacidades por parte de las comunidades, elementos carenciales con un impacto muy fuerte en el deterioro del tejido social comunal. Contribuye, asimismo, al debilitamiento de estos lazos y redes de vinculación e intercambio la presencia de las relaciones de clientela establecidas con agentes públicos y privados, limitantes de la organización autónoma y de la capacidad autogestora de las comunidades.

Para Durston, las definiciones de capital social pueden dividirse entre quienes lo consideran un atributo de los individuos, expresado en las redes de reciprocidad a las que tienen acceso y quienes consideran al capital social como un atributo de estructuras sociales. Para el autor, además de las formas individuales existen formas colectivas de capital social que son propiedad de comunidades, clases y sociedades enteras (Durston, 2003). En otros casos, por el contrario, el capital social es visto únicamente como un conjunto de normas de convivencia y conductas de cooperación surgidas como resultado del ejercicio individual de una racionalidad de maximización de ganancias. Para Fukuyama, por ejemplo, “El capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social” (Fukuyama, 2003:37). Flores y Rello, por su parte, aportan una definición de capital social en donde el elemento colectivo ocupa la posición central. Para estos autores, “(...)Es posible definirlo como la capacidad de actuar como un colectivo en busca de metas y beneficios definidos en común. Lo esencial de este tipo de capital social es la capacidad colectiva de tomar decisiones y actuar conjuntamente para perseguir objetivos de beneficio común, derivada de componentes de la estructura social tan

diversos como la confianza, las redes, las asociaciones y las instituciones. No obstante, el capital social no son sus beneficios, ni tampoco aquellas partes de la sociedad que lo hacen posible, sino la capacidad adicional que tienen los que pueden realizar acciones en común, respecto de los que sólo actúan individualmente, es decir, la capacidad de acción colectiva” (Flores y Relló, 2003:207). Para los autores lo más importante del capital social es que es una capacidad: la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de las redes sociales y su énfasis está puesto en el capital social comunitario, en contraposición a quienes conciben al capital social exclusivamente como un atributo de carácter individual.

En este sentido, la creación de capital social comunitario significa fortalecer las redes sociales, las formas de cooperación y reciprocidad entre los individuos, las familias, los vecinos y las organizaciones de la comunidad y generar mecanismos mediante los cuales se refuerce la confianza entre los miembros de la comunidad. La solidez misma de las redes de relaciones entre los miembros de la comunidad, contribuirá a extender la densidad del tejido social y a reforzar la confianza entre sus distintos componentes. La organización comunal y la institucionalización de los conflictos y la apertura de espacios de intercambio y negociación son mecanismos apropiados para la creación y fortalecimiento del capital social comunitario.

Durston, aporta un conjunto de medidas para el desarrollo de capital social comunitario y barrial:

- Realizar una búsqueda de normas y prácticas de confianza, reciprocidad y cooperación en grupos locales, aun en culturas aparentemente dominadas por el individualismo y el ‘familismo.’
- Evaluar cualitativamente la realidad local en cuanto a presencia de conflictos, rivalidades y desconfianza para evitar fracasos en emprendimientos colectivos y corregir esas debilidades

- Realizar una ‘excavación arqueológica’ del capital social, a fin de identificar episodios anteriores de desarrollo colectivo que puedan haber sido reprimidos o desalentados, pero que se han conservado en la tradición oral.
- Iniciar un proceso de desarrollo de aptitudes sociales en grupos de alta confianza, integrados por 3 a 15 hogares unidos por relaciones de parentesco, residencia y reciprocidad. Asegurar que estos grupos, y no sólo las facciones dominantes, estén representados en ejercicios de desarrollo de capital social en los que participe toda la comunidad.
- Ofrecer reiteradas oportunidades de creación y refuerzo de lazos de familiaridad, amistad y cooperación a nivel comunitario
- Tomar medidas para asegurar que la inversión en el capital social de las comunidades pobres conduzca a beneficios materiales a corto plazo. (Durstun, 2003:181).

#### **Recuadro 20**

##### **Presupuesto municipal participativo de Porto Alegre, Brasil. Un caso de uso de capital social existente**

El caso de presupuesto municipal participativo puesto en práctica en la ciudad de Porto Alegre, despertó interés incluso a nivel internacional y en la actualidad cerca de 70 municipios de Brasil están aplicando procedimientos similares. Frente a los problemas sociales existentes y al limitado acceso de amplios sectores de la población a los servicios básicos, se dispuso invitar a la población a cogestionar el rubro de inversiones del presupuesto municipal. Con ese objetivo se dividió a la ciudad en 16 regiones donde se analizan las cifras de ejecución presupuestaria y las estimaciones futuras y se identifican, en el nivel barrial, prioridades que luego se van compatibilizando en el nivel regional y global. Otro mecanismo de análisis y decisión funciona mediante grandes temas de preocupación: desarrollo urbano, transporte, atención de la salud, tiempo libre, educación y cultura. Los resultados han sido muy efectivos. Se estimaba en el año 1995 que alrededor de 100 mil personas participaban en el proceso. De esta forma, la población reorientó los recursos hacia la solución de los problemas más sentidos: aumentó al 98% la cobertura de agua potable, al 80.4% la red de alcantarillado y al 30% la pavimentación de las calles; se amplió la cobertura educativa y se creó un programa de alfabetización de adultos. Junto con ello, se hizo más transparente el proceso de asignación de recursos y hubo un control social eficaz de su ejecución. La amplia base social de apoyo a los cambios presupuestarios profundos permitió incrementar la recaudación y profundizar la equidad fiscal. Al mismo tiempo, se redujo fuertemente el margen para el surgimiento de la corrupción y el desarrollo de prácticas de clientelismo.

A su vez, se recurrió al capital social existente, expresado en una tradición de asociaciones de la comunidad. Éstas se movilizaron activamente y tuvieron un papel fundamental en los diversos niveles de deliberación creados. Un eje central fue la voluntad política de compartir poder, y la creación de mecanismos genuinos de participación que generaron un clima de confianza y estímulos para un comportamiento cívico constructivo.

**CEPAL, 2002: 152**

## Preguntas

---

### para la autoevaluación

11. ¿Cuáles considera usted son los componentes esenciales de una estrategia de desarrollo comunitario sustentable y que potencialidades ofrece éste para crear capacidades y empoderar a las personas y las comunidades urbanas y rurales en América Latina y el Caribe?
12. ¿Qué importancia tiene el territorio y los enfoques ascendentes del desarrollo comunitario para lograr el acceso a los medios de vida sostenibles y para promover la autogestión de las diversas comunidades de la región?
13. ¿En qué medida debe propiciarse la participación de los actores sociales locales en el diseño, la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de las acciones dirigidas al desarrollo comunitario sustentable? ¿Qué importancia tiene para el desarrollo de estas iniciativas la identificación de los actores sociales que actúan en las comunidades particulares?
14. ¿Cuáles son los principales contenidos del concepto de capital social y qué importancia tiene éste para impulsar el desarrollo sostenible de las comunidades rurales y urbanas de América Latina y el Caribe?
15. ¿Cómo podríamos distinguir aquellas comunidades en las cuales existe un tejido social tenue y en las que, por el contrario, existe un tejido social denso? ¿Por qué resulta importante esta diferenciación para impulsar acciones de desarrollo comunitario sustentables en la región?

---

**Anexo 1**

**Recuadro 21**  
**Objetivos del desarrollo del milenio**

**1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.**

Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario, así como el de personas que padecen de hambre.

**2. Lograr la enseñanza primaria universal.**

Velar porque para el año 2015 las niñas y los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria

**3. Promover la equidad entre los géneros y la autonomía de la mujer.**

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la educación antes del final de 2015.

**4. Reducir la mortalidad infantil**

Reducir en dos terceras partes, 1990 y 2015, la mortalidad de las niñas y niños menores de 5 años.

**5. Mejorar la salud materna**

Reducir, entre 1990 y 2015, a la mortalidad materna en tres cuartas partes.

**6. Combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades.**

Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH / SIDA, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

**7. Garantizar la sostenibilidad ambiental**

Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos ambientales.

Reducir a la mitad, para el año 2015 el porcentaje de personas que carecen de accesos sostenible a agua potable.

Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, al vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.

**8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados y de los países sin litoral o de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Encarar los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales con el fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

En Cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.

En colaboración en el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones

## Bibliografía

---

- AGUAYO F 2003 "Voluntariado y transformación social" Santiago de Chile: Revista CIS (3 ).  
[www.worldvolunteerweb.org/dynamic/infobase/pdf/2003/040218CHL\\_iadb\\_vol.pdf](http://www.worldvolunteerweb.org/dynamic/infobase/pdf/2003/040218CHL_iadb_vol.pdf)
- ATRIA R y SILES M (Comps.) 2003 Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- Michigan State University. <http://www.eclac.cl/http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/3/7903/Durstonvale.pdf>
- ÁVILA H 1999 "La dinámica actual de los territorios rurales en América Latina." Barcelona: *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona N° 45. <http://www.ub.es/geocrit/sn-45-40.htm>
- BLANDFORD D "Liberalización del comercio agrario, globalización y economías rurales". Madrid: ICE, Revista de Economía, noviembre-diciembre (803)  
<http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/803/ICE8030202.pdf>
- ROBERTS B 1998 Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, Sede Costa Rica.
- BUARQUE C 1998 "Gobierno local, democracia y educación" México, DF: Diálogo, Publicación Trimestral, Oficina de Información al Público para América Latina y el Caribe OPI / LAC-UNESCO (24)
- BESIS S 1995 De la exclusión social a la cohesión social. Paris: Organización de las Naciones Unidas par la Educación y la Cultura –UNESCO-, Gestión de las Transformaciones Sociales - MOST -, Colección Políticas Sociales - no. 2  
<http://www.unesco.org/most/bessspa.htm#clarificar>
- CARRILLO F (Editor) 2001 Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericanos de Desarrollo –BID-.
- CASTRO A y GACHÓN A 2001 "Tejido Social y construcción de sociedad." Santiago de Chile: Centro de Estudios Municipales.  
<http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/info.asp?Ob=3&Id=196> (20/08/2005).
- CEPAL 2005 Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-.  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>
- CEPAL 2004 Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/15397/P15397.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

CEPAL 2004 Panorama Social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Publicaciones de las Naciones Unidas. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

CEPAL 2002a Panorama Social de América Latina 2001-2002, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Publicaciones de las Naciones Unidas. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11254/P11254.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>

CEPAL 2002b Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/10722/P10722.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

CEPAL 2002c Globalización y desarrollo. Brasilia: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- <http://eclac.cl/http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/3/LCG2157ES293/Globa-c1.pdf>

CEPAL 2000 La brecha de la equidad. Una segunda evaluación. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/4303/P4303.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

DAMIL M FRENKEL R MAURICIO R 2003 Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Serie financiamiento del desarrollo (135). <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/12749/P12749.xml&xsl=/ues/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

DE JANVRY A y SADOULET E 1999 “Pobreza rural y el diseño de estrategias efectivas de desarrollo rural”. En Cambios en el pensamiento y la práctica del desarrollo rural en Centroamérica. San José: Universidad Libre de Ámsterdam, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural –CDR-ULA-.

DIRVEN M 2004 Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- Serie Desarrollo Productivo (146). <http://www.rimisp.org/boletines/bol38/>

DIRVEN M 2003 “Entre el ideario y la realidad: capital social y desarrollo agrícola, algunos apuntes para la reflexión.” En ATRIA R y SILES M (Comps.) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- Michigan State University. <http://www.eclac.cl/http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/3/7903/Durstonvale.pdf>



- DURSTON J 2003 "Capital Social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En ATRIA R y SILES m (Comps.) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- Michigan State University. <http://www.eclac.cl/>  
<http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/3/7903/Durstonvale.pdf>
- ECHEVERRÍA R 2000 Opciones para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo –BID- <http://www.eclac.cl/>  
<http://www.eclac.cl/id.asp?id=19266>
- ESCOBAR G y SWINTON S Pobreza y deterioro ambiental en América Latina. Santiago de Chile: RIMISP / FONTAGRO <http://www.rimisp.cl/boletines/bol28/>
- FERES J y MANCERO X 2001 Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Serie estudios estadísticos y prospectivos, número 4.  
<http://www.eclac.cl/>  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/5954/P5954.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- FERNÁNDEZ H 1996 "La gobernabilidad democrática en tiempos de estabilización y ajuste estructural. Dimensiones éticas. Papel de la Universidad". En La Renovación del Pensamiento Universitario y la Gobernabilidad Democrática. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional –UNA-, Cuadernos de Pensamiento Universitario (5).
- FLEURY S 1999a Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos/15  
[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/documentos/documentos/15.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/15.pdf)
- FLEURY S 1999b "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?" Caracas: Nueva Sociedad, marzo-abril (160).
- FILGEIRA F 1998 "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" En ROBERTS B (Editor) Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-.
- FUCUYAMA F 2003 "Capital social y desarrollo: la agenda venidera." En ATRIA R y SILES M (Comps.) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- Michigan State University. <http://www.eclac.cl/>  
<http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/3/7903/Durstonvale.pdf>
- GACITÚA E SOJO C y DAVIS S (Editores) 2000 Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, Banco Mundial. [www.flacso.org/biblioteca/Exclusion.pdf](http://www.flacso.org/biblioteca/Exclusion.pdf)
- GALBRAITH JK 2004 La economía del fraude inocente. La verdad de nuestro tiempo. Barcelona: Crítica, S.L.

- GALBRAITH JK 1993 La cultura de la satisfacción. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- GRZYBOWSKI C 2004 "Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate". En PNUD La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara  
<http://www.democracia.undp.org/Default.Asp>
- GASCÓ M 2004 ¿Luces? Y sombras de la reforma del Estado en América Latina. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documentos de Trabajo, Número 8.  
[www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=13134](http://www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=13134)
- GIDDENS A 1999 La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Madrid: Taurus Grupo Santillana de Ediciones, S.A.
- GONZÁLEZ DE DURANA A 2002 "El concepto de exclusión en política social" Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas –CSIC-, Unidad de Políticas Comparadas.  
[www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf](http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0201.pdf)
- GONZÁLEZ ME 2004 "Índice de Rezago Social" En ROSERO L (Editor) Costa Rica a la luz del Censo del 2000. San José: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- GRUGEL J 2000 "State and Business in Neo-Liberal Democracies in Latin America." In SMITH H (Editor) Democracy and International Relations. London: Macmillan Press Ltd.
- GUTIERREZ SAXE M 2004 "Exploración de los datos censales sobre pobreza aproximada según necesidades básicas insatisfechas (NBI), en la Costa Rica actual". En ROSERO L (Editor) Costa Rica a la luz del Censo del 2000. San José: Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- HARDY C 2001 Las políticas sociales en América Latina en los noventa. Santiago de Chile: Colección Ideas (8).
- HARDY C (Ed.) 2004 Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago de Chile: LOM Ediciones, Fundación Chile 21.
- HICKS N WODON Q 2001 "Protección social para los pobres en América Latina". Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (73).  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/4/19294/P19294.x&xml=/revista/tpl/p39f.xml&base=/tpl/top-bottom.xml>
- HOPENHAYN M 2001 "Viejas y nuevas formas de ciudadanía". Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (73).  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/4/19294/P19294.x&xml=/revista/tpl/p39f.xml&base=/tpl/top-bottom.xml>
- HUTCHINGS K 2000 "Modelling Democracy." In SMITH H (Editor) Democracy and International Relations. London: Macmillan Press Ltd.
- INEC 2003 "Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina". Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina –INEC-,

Dirección Nacional de Encuestas de Hogares.  
[www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/pobreza2.pdf](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/pobreza2.pdf)

KLIKSBURG B 2001 Diez falacias sobre los problemas de América Latina. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos/27 <http://www.clad.org.ve/congreso/klikdiez.html>

KLIKSBURG B (compilador) 2000 La lucha contra la pobreza en América Latina. México, DF.: Fondo de Cultura Económica.

LATINOBARÓMETRO 2004 Informe-resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org>

LONG N 2005 Antropología del desarrollo. Ciudad de Guatemala: documento inédito.

MACÍAS-AYMAR I 2004 “El impacto de la desigualdad en el desarrollo humano en América Latina”. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documentos de Trabajo, Número 7. [www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=13134](http://www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=13134)

MARULANDA D 2003 Las Asambleas Ciudadanas una Modalidad de Alianza entre Actores Sociales para la Superación de la Pobreza y la Convivencia Pacífica. Medellín: Banco Mundial, Fundación Corona, Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (DFID), Universidades y Centros Regionales de Investigación. <http://www.fundacioncorona.org.co/alianzas/descargas/Asambleas ciudadanas.pdf>

MONTAÑO S 2003 “Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza”. En ATRIA R y SILES M (Compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, Michigan State University. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/11586/P11586.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

MORA J 1997 “Pobreza, recursos humanos y desarrollo sostenible”. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional –UNA–, Escuela de Economía, Revista Economía y Sociedad (Volumen 1, Número 4) <http://ladb.unm.edu/econ/content/sociedad/1997/may/pobreza.html>

MORA J 2004 Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. San José: Fundación Friedrich Ebert. [http://www.redesma.org/descarga.php?url=http://www.redesma.org/boletin/bol\\_2004/bol\\_6\\_6/politica.pdf](http://www.redesma.org/descarga.php?url=http://www.redesma.org/boletin/bol_2004/bol_6_6/politica.pdf)

MORA J 2001 “Costa Rica: deterioro de la calidad de la democracia y búsqueda de un nuevo camino democrático.” En ROVIRA J (Editor) La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica. <http://e-politics.org/modules.php?name=News&file=article&sid=611>

MORA J y SUMPSI JM 2004 Desarrollo Rural: nuevos enfoques y perspectivas. Santiago de Chile: FODEPAL <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/>  
<http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Bibvirtual/papeles.htm>

- MORA J y ROMÁN I 2004 Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural en Mesoamérica. Santiago de Chile: RIMISP.  
<http://www.rimisp.cl/seccion.php?seccion=313>
- OECD 2001 The DAC Guidelines Poverty Reduction. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publications Services.  
[http://www.oecd.org/document/1/0,2340,en\\_2649\\_34621\\_1885953\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,2340,en_2649_34621_1885953_1_1_1_1,00.html)
- O'DONNELL G 2001 "El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa". En CARRILLO F (Editor) 2001 Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.
- O'DONNELL G 1975 *Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO-, Documentos CEDES / G. E. (Nº1).
- OIT 2005 Una alianza global contra el trabajo forzoso. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo –OIT-, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª Reunión, 2005.  
[http://www.oit.org.pe/portal/despliegue\\_seccion.php?secCodigo=84](http://www.oit.org.pe/portal/despliegue_seccion.php?secCodigo=84)
- OIT 2005 El trabajo forzoso en las américas. Organización Internacional del Trabajo –OIT-, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª Reunión, 2005.  
[http://www.oit.org.pe/portal/despliegue\\_seccion.php?secCodigo=84](http://www.oit.org.pe/portal/despliegue_seccion.php?secCodigo=84)
- OSZLACK O 1999 "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". Caracas: Nueva Sociedad, marzo-abril (160). <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- OSZLACK O s.f.e. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-, Documento de Estudios CEDES (Vol. 3, Nº 2).  
<http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- PAES DE BARROS R DE CARVALHO M FRANCO S GANUZA E y MENDONÇA R Crecimiento con equidad. La lucha contra la pobreza en Centroamérica. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-.
- PARKER N BERTHIN G DE MICHELE R MIZRAHI Y 2004 La corrupción en América Latina: Estudio Analítico Basado en una Revisión Bibliográfica y Entrevistas. Washington, DC: United States Agency for International Development –USAID-, Casals & Associates, Inc.  
[http://www.respondanet.com/spanish/anti\\_corrupcionhttp://www.respondanet.com/spanish/anticorrupcion/publicaciones/documentos/estudio\\_lac.pdf/publicaciones/documentos/estudio\\_lac.pdf](http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcionhttp://www.respondanet.com/spanish/anticorrupcion/publicaciones/documentos/estudio_lac.pdf/publicaciones/documentos/estudio_lac.pdf)
- PÉREZ-SAINZ JP y ANDRADE-EEKHOFF K 2003 Communities in Globalization. The invisible Mayan Nahual. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- PINSTRUP-ANDERSEN P y BABINARD J 2001 "Alimentación, agricultura y recursos naturales en el año 2020". En Ruben Echeverría (Editor) Desarrollo de las economías rurales. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

- PORTANTIERO JC 1999 “La sociedad civil en América latina: entre autonomía y centralización”. En HENGSTENBERG P KOHUT K y MAIHOLD G (Editores) Sociedad civil en América Latina: representación de interés y gobernabilidad. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- PNUD 1996 Informe Sobre Desarrollo Humano 1996. Madrid: Mundi-Prensa Libros, s.a.  
<http://www.undp.org/spanish/>
- PNUD 1999 Informe Sobre Desarrollo Humano 1999. Madrid: Mundi-Prensa Libros, s.a.  
<http://www.undp.org.ni/publicaciones/idh99/>
- PNUD 2004a Informe Sobre Desarrollo Humano 1999. Madrid: Mundi-Prensa, s.a.  
<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/>
- PNUD 2004b La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara  
<http://www.democracia.undp.org/Default.Asp>
- Rivero J. 2000 “Reforma y desigualdad educativa en América Latina” Revista Iberoamericana de Educación, No. 23, Organización de Estados Iberoamericanos – OEI-. [www.campus-oei.org/revista/rie23a03.htm](http://www.campus-oei.org/revista/rie23a03.htm) (15/05/2005)
- ROBERTS B (Editor) 1998 Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-.
- SALAMA P 1999 Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas. México, DF: Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara.
- SALAZAR L 1999 “El concepto de sociedad civil (usos y abusos)”. En HENGSTENBERG P KOHUT K y MAIHOLD G (Editores) Sociedad civil en América Latina: representación de interés y gobernabilidad. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- SÁNCHEZ MF 2003 “Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil. Bogotá Cómo vamos. En Voz, Ojos y Oídos. Auditoría Social en América Latina. Washington, DC: Banco Mundial, Equipo de Sociedad Civil.
- SAPRIN 2002 The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. Washington, DC: Structural Participatory Adjustment Review International Network –SAPRIN-.  
[http://www.debtwatch.org/cast/observatorios/ifis/index.php?id=14&id\\_sub=1](http://www.debtwatch.org/cast/observatorios/ifis/index.php?id=14&id_sub=1)
- SARRIAS A 2002 “El impacto de la globalización sobre la pobreza rural”, en Información Comercial Española, Revista de Economía, noviembre-diciembre, (803).  
<http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/803/ICE8030201.pdf>
- SCHEJTMAN A y BERDEGUÉ J 2004 Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile: RIMISP  
<http://www.rimisp.org/>  
<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>
- SEN A 2001 La desigualdad económica. México, DF: Fondo de Cultura económica.

- SHERAM K & SOUBBOTINA F 2000 Beyond Economic Growth: Meeting the Challenges of Global Development. Washington, DC: The World Bank.  
<http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyond.htm>
- SERRANO C y RACZYNSKI D 2004 "Programas sociales innovadores de superación de la pobreza en Brasil y Chile". En HARDY C (Ed.) Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina. Santiago de Chile: LOM Ediciones, Fundación Chile 21.
- SOJO C 2002 Desarrollo social, integración y políticas públicas. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, Sede Costa Rica.  
<http://www.cidob.es/castellano/seminarios/seminarios2003/descentralizacion-americalatina.cfm>
- STALLINGS B PERES W 2000 Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica-Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/0/110/P110.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl>
- STIGLITZ J 2002 Globalization and its Discontents. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- TEZANOS F 1997 "Una nueva política social y económica para Europa." En GUERRA A SOARES M ROCARD M y otros Una nueva política social y económica para Europa. Madrid: Editorial Sistema.
- TONI F 2004 Movimientos sociales, gobernança ambiental e desenvolvimento rural no Brasil. Santiago de Chile: RIMISP. <http://www.rimisp.cl/seccion.php?seccion=313>
- TORRES VH 2004 La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina. Santiago de Chile: RIMISP.  
<http://www.rimisp.cl/seccion.php?seccion=313>
- VALENZUELA ME RANGEL M (coord.) 2004 Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo – OIT-, Proyecto Género, pobreza y empleo en América Latina.  
[http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/des\\_ecr.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/des_ecr.htm)
- VARGAS JE 2002 Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Serie Medio Ambiente y Desarrollo (50)  
<http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/10561/P10561.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- VERGARA A 2005 América Latina entre luces y sombras. Edición digital.  
<http://www.eumed.net/libros/2005/av/1b.htm>
- VIAL J 1995 "Políticas económicas para la superación de la pobreza". Santiago de Chile: Colección de estudios CIEPLAN (41)
- VOS R y CABEZAS M 2005 Illusion and Disillusions with Pro-Poor Growth. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency –SIDA-, Institute of Social Studies –ISS-.  
[http://www.iss.nl/prsp/reports2004/PRSP2004regrep\\_execsummUK.pdf](http://www.iss.nl/prsp/reports2004/PRSP2004regrep_execsummUK.pdf)